

7. ARTICOLAZIONE DELLE ESPERIENZE: DAL REDDITO DI INCLUSIONE AL REDDITO DI CITTADINANZA

Carmelo Bruni e Lluís Francesc Peris Cancio

Il percorso di attuazione del Reddito di Inclusione ha inizio il primo dicembre 2017, data in cui diventa possibile per alcune famiglie in povertà – per la prima volta in maniera stabile su tutto il territorio nazionale – ottenere un sostegno economico mensile da parte dello Stato, la cui erogazione sarebbe partita dal primo gennaio 2018, a fronte del contemporaneo avvio, con l’ausilio dei servizi sociali, di un percorso d’inclusione socio-lavorativa.

Il ReI è stato finanziato nei limiti delle risorse del Fondo Povertà, prevalentemente rivolto alla copertura del beneficio economico versato sulla Carta ReI, lo strumento finanziario predisposto per erogare la parte finanziaria della misura. Si trattava di una carta di pagamento utilizzabile per l’acquisto di beni alimentari o farmaceutici e per il pagamento di bollette, oltre che per ritirare contante fino ad un massimo di 240 euro mensili. Nel 2018 sono stati destinati circa 1 miliardo 750 milioni di euro. Ne erano previsti 2,2 miliardi nel 2019, non tutti utilizzati per il ReI a causa della sua sospensione a favore del RdC.

I dati forniti dall’Osservatorio statistico dell’Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale (INPS) a conclusione dell’anno 2018 mostravano un aspetto importante: erano stati erogati benefici economici a 462 mila nuclei familiari, coinvolgendo 1,3 milioni di persone. Il Ministero del Lavoro aveva stimato in 500.000 i nuclei potenzialmente beneficiari del ReI, specificando tuttavia che, sulla base delle esperienze internazionali, il *take-up*, ovvero, la quota effettiva dei percettori sui potenziali, si sarebbe aggirata alla fine dell’anno tra il 40% e l’80% (Lusignoli, 2018). La realtà mostra un successo dell’implementazione in Italia.

La ripartizione per macroaree dei beneficiari registrava una netta prevalenza nelle regioni del Sud Italia (68%), evidenziando che il 46% dei nuclei beneficiari del ReI, che rappresentano il 50% delle persone coinvolte,

risiedono in due sole regioni: Campania e Sicilia. Il tasso di inclusione del ReI, ovvero il numero di persone coinvolte ogni 10.000 abitanti, risultava nel periodo considerato pari a 220 a livello nazionale; raggiungeva i valori più alti in Sicilia (634), Campania (603) e Calabria (447); e i valori minimi nelle regioni alpine del Nord d'Italia: Trentino Alto Adige (28) e Friuli-Venezia Giulia (37). È interessante notare che tale ripartizione risulta piuttosto dissimile da quella fornita dall'ISTAT relativa alla povertà assoluta, la quale mostra una distribuzione meno squilibrata a favore del Mezzogiorno, che includeva il 47,6% delle famiglie in povertà assoluta, mentre che nel Nord la percentuale di tali famiglie era comunque rilevante, al 37,2%.

Per quanto riguarda la cittadinanza, i dati fra Nord e Sud si capovolgono: anche se la media dei beneficiari extracomunitari in Italia è del 11%, si osserva che questo dato vede una percentuale del 29% al Nord rispetto al 3% in media del Sud. Un dato che potrebbe esprimere le difficoltà delle persone immigrate a beneficiare dell'aiuto in funzione del vincolo anagrafico rinforzato.

La presenza di figli disabili tra i nuclei beneficiari era del 18%, una percentuale molto alta se teniamo conto che la previdenza sociale ha altri strumenti per il sostegno economico di tale categoria. Per quanto riguarda la presenza di minori, i nuclei con persone di minore età sono pari al 53% dei nuclei interessati, e coprivano il 71% delle persone interessate, laddove la classe modale dei nuclei con minori è quella corrispondente a quattro componenti (che rappresenta il 32% del totale).

7.1. Modelli organizzativi del servizio sociale a supporto dei beneficiari

L'introduzione di questa nuova misura ha rappresentato una sfida importante nei servizi sociali. Infatti, come accade ogni volta con l'introduzione di un nuovo provvedimento legislativo, anche nel caso del ReI il cambiamento ha comportato una modifica dell'organizzazione all'interno delle amministrazioni locali, che ha visto gli assistenti sociali impegnati nel confrontarsi con i nuovi compiti loro assegnati.

Dei 6.558 assistenti sociali che hanno partecipato alla nostra indagine rispondendo al questionario, sono stati 2.690 (il 41%) coloro che hanno partecipato in primissima persona alla gestione del ReI prima e del RdC a seguire. Dalle loro testimonianze emerge che dal punto di vista organizzativo la misura ha comportato la creazione di una nuova area di prestazioni all'interno dell'organizzazione del servizio, aggiunta ad una delle aree già esistenti e integrandosi con queste (45,4% dei rispondenti). Una quota simile di rispondenti (46,5%) ha invece dichiarato che le attività previste per la gestione del ReI e poi del RdC si sono integrate con quelle già operative all'interno dei servizi, ritagliandosi un apposito spazio al loro interno. È interessante notare, poi, come per il 5% dei rispondenti l'introduzione della misura abbia

comportato la necessità di un riordino di tutte le aree del servizio sociale, evidentemente a causa della sua centralità nelle politiche sociali di quel municipio.

TAB. 7.1. – *Effetti organizzativi prodotti dall'avvio del ReI. Rispondenti che hanno partecipato alle attività di gestione del ReI prima e del RdC a seguire.*

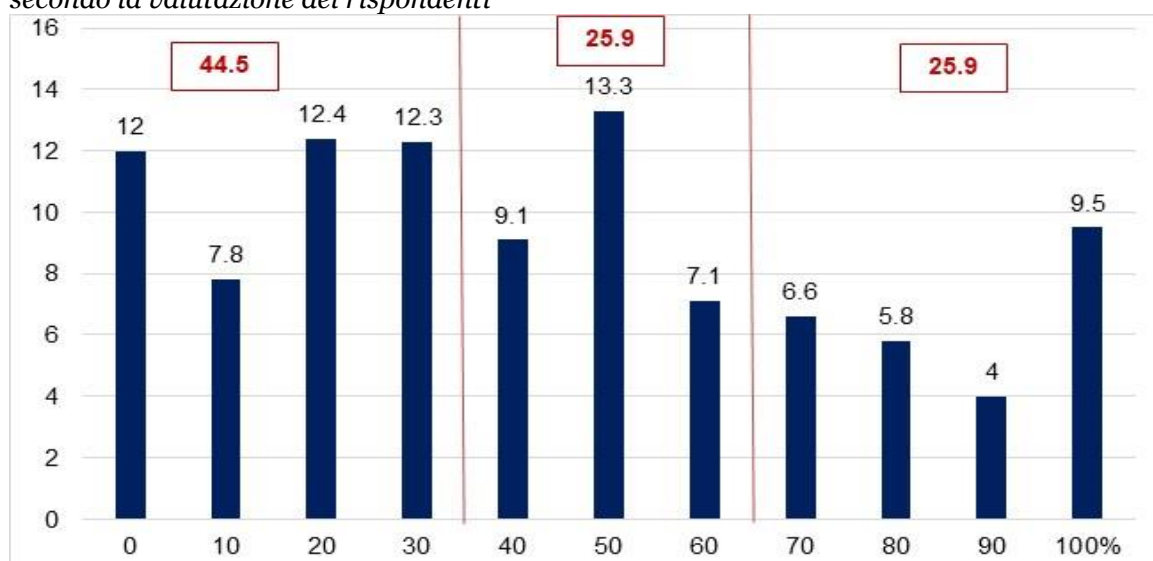
	%
Si è aggiunta ad una delle aree già esistenti, integrandosi ai servizi delle altre aree in base alle necessità	46,5
Ha comportato l'istituzione di un'area apposita del servizio sociale, integrandosi ai servizi delle altre aree	45,4
Ha comportato un riordino di tutte le aree del servizio sociale	5,0
Altro	3,1
TOTALE	100

Fonte: elaborazione dati survey

Questo effetto è stato incidente in maniera diversa a seconda dell'ampiezza dei Comuni. Tendenzialmente si è osservato che nei Comuni più piccoli, al di sotto dei 10.000 abitanti, l'introduzione del ReI ha comportato l'affiancamento del servizio di gestione della misura a quelli già esistenti (52,3% dei casi), mentre ha richiesto l'istituzione di un'area apposita soprattutto nei Comuni con popolazione compresa tra i 50 e i 100mila abitanti (57,4%). La presenza di forme associate di gestione del servizio non ha invece sortito effetti sull'organizzazione della gestione della misura.

Uno strumento tipicamente utilizzato nella normale attività professionale è costituito dalla visita domiciliare che l'assistente sociale effettua a casa della famiglia che fa richiesta di aiuto e sostegno. Questo strumento, oltre ad essere una prassi costitutiva dell'attività professionale (Campanini 2002; Fargion 2013), costituisce in alcuni casi anche un fattore disincentivante di pratiche elusorie, perché consente di prendere atto della situazione alloggiativa e ambientale in cui vive la famiglia bisognosa.

FIG. 7.1 – *Percentuale dei beneficiari ReI che hanno ricevuto almeno una visita domiciliare secondo la valutazione dei rispondenti*



Fonte: elaborazione dati survey

Dalle testimonianze rilevate, emerge che non sempre è risultato soddisfatto il requisito della visita domiciliare, al fine di appurare le condizioni abitative in cui versano i richiedenti, che tra l'altro costituiva una pratica da ottemperare per la valutazione dello stato di bisogno, richiesta dall'articolo 5 della norma che istituisce la misura. Oltre metà dei rispondenti asserisce che meno del 40% dei beneficiari del ReI sono stati oggetto di analisi domiciliare. Secondo il 44,5% dei rispondenti i beneficiari hanno ricevuto una visita domiciliare in meno del 30% dei casi e secondo quasi il 30% dei rispondenti i beneficiari hanno ricevuto una visita domiciliare in una quota che oscilla tra il 30 e il 60% dei casi (Figura 7.1).

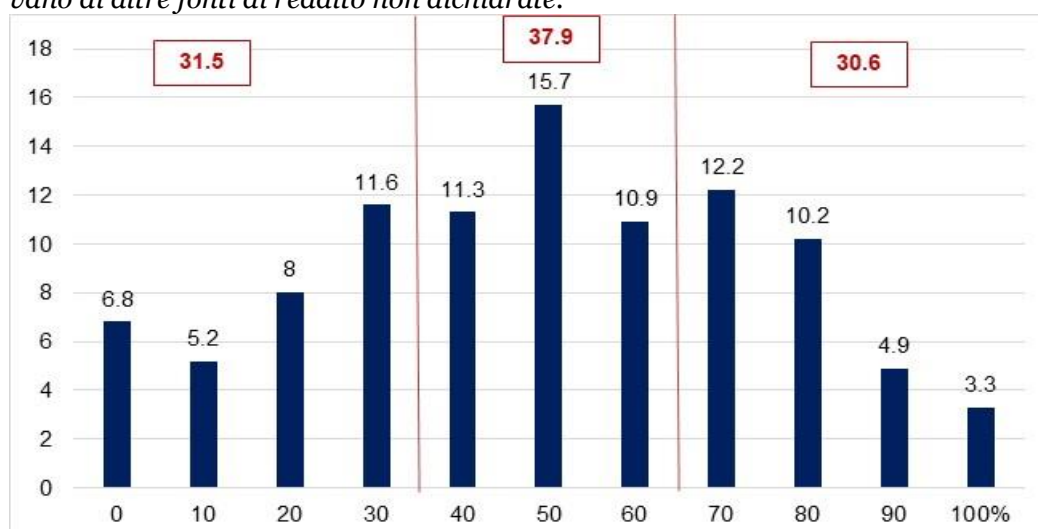
Alcune delle politiche socioassistenziali nel nostro Paese sono residuali e selettive (Ferrera, 2019), quindi condizionate alla prova dei mezzi (*means test*), volta ad appurare l'assenza delle condizioni di reddito sufficienti a fronteggiare autonomamente – o familiarmente – la situazione di bisogno. Il *means test*, però, non costituisce una prova regina delle condizioni in cui realmente si trova la famiglia che richiede l'accesso alla ReI e al RdC, perché il reddito, per quanto aggiustato parametricamente (ISRE), non costituisce una «misura adeguata delle nostre vite» (Sen et al., 2010). Nel caso del ReI, la prova dei mezzi era effettuata avvalendosi dell'indicatore con il quale si accede per norma all'insieme delle prestazioni sociali agevolate: l'ISEE e alcune sue componenti. In particolare, per l'accesso al ReI era fissata dal legislatore delegato una soglia ISEE di 6 mila euro, accompagnata da una soglia ISRE (la componente reddituale dell'ISEE) di 3 mila euro e due soglie patrimoniali relative a: i beni immobili diversi dalla prima casa, che non dovevano superare i 20 mila euro; il valore del patrimonio mobiliare (conti, depositi, titoli, ecc.) del nucleo, non superiore a 10 mila euro (ridotti a 8 mila per famiglie di due componenti e a 6 mila per un single). Nelle intenzioni, differenziare le soglie reddituali e patrimoniali avrebbe dovuto consentire una maggiore efficacia selettiva: una soglia ISEE più elevata di quella ISRE permetteva a chi aveva solo patrimonio e non reddito di accedere comunque al ReI; ma il patrimonio andava opportunamente qualificato, ammettendo solo la prima casa o i beni immobili diversi dalla prima casa di modesto valore o forme di risparmio precauzionale non di eccessivo rilievo.

Come è noto, purtroppo, a chi opera in questo campo, dal momento che il *means test* è fondato su parametri economico-patrimoniali ponderati (ISEE e ISR), ne deriva che si ha la possibilità di avere sia falsi negativi ovvero nuclei familiari in povertà assoluta che sono però esclusi in base i requisiti di accesso alla misura, sia falsi positivi che includono invece beneficiari che poveri non sono, ma che rientrano nei parametri ISEE e nei requisiti stabiliti dal ReI e dal RdC. A ciò si aggiungono i casi di beneficiari che svolgono lavori in nero oppure di soggetti poi riconosciuti come evasori fiscali. Da qui l'importanza di un ruolo di maggiore protagonismo nell'*assessment* del bisogno da parte dei servizi sociali, in particolare attraverso la visita domiciliare, come detto sopra.

Delle prassi elusorie e del fatto che queste siano a volte avvertite anche agli assistenti sociali, ne abbiamo traccia nelle risposte relative alla percezione dei

rispondenti secondo i quali vi sarebbero stati diversi richiedenti che potevano contare su redditi non dichiarati all'atto della richiesta. Dalla Figura 7.2 si può osservare che nell'opinione di quasi il 38% degli assistenti sociali, tra i richiedenti l'accesso al ReI e in seguito al RdC, una percentuale compresa tra il 40 e il 60% di loro poteva contare su altre fonti di reddito non dichiarate. Il punto che viene sottolineato dagli assistenti sociali è che in molti casi si tratta di 'piccoli arrotondamenti' che consentono di integrare con altre minime fonti complementari le risorse necessarie per la spesa quotidiana del nucleo familiare. In altri casi, però, si delinea uno scenario in cui si avrebbe una fonte di reddito incompatibile con il beneficio di una misura di contrasto alla povertà.

FIG. 7.2 – Percentuale dei beneficiari ReI che, secondo la percezione dei rispondenti, godevano di altre fonti di reddito non dichiarate.



Fonte: elaborazione dati survey

A tale proposito è interessante avere un'idea precisa di come sia stato utilizzato il denaro del ReI. È noto, infatti, che il beneficio economico veniva versato mensilmente su una carta di pagamento elettronica (Carta ReI). Questa, completamente gratuita, funziona come una normale carta di pagamento elettronica con la differenza che, anziché essere caricata dal titolare, era alimentata direttamente dall'INPS. La carta, nelle intenzioni del legislatore, doveva essere usata solo dal titolare e consentiva di:

- prelevare contante entro un limite mensile di 240 euro, al costo del servizio (1 euro di commissione per i prelievi presso gli ATM Postamat; 1,75 euro per i prelievi presso altri circuiti bancari);
- fare acquisti tramite POS in tutti i supermercati, negozi alimentari, farmacie e parafarmacie abilitati;
- pagare le bollette elettriche e del gas presso gli uffici postali;
- godere di uno sconto del 5% sugli acquisti nei negozi e nelle farmacie convenzionate, con l'eccezione degli acquisti di farmaci e del pagamento di ticket.

Conoscere come veniva utilizzato il denaro – sebbene nell’ambito di vincoli predefiniti - è utile soprattutto in quelle situazioni in cui la persona proviene da esperienze pregresse di dipendenza, o nelle quali soffriva di forme di disabilità psichiche non gravi in assenza di un tutore che lo sostenesse. Il 36% circa degli assistenti sociali asseriscono che sono stati in grado di stimare e interpretare il tipo di utilizzo del ReI nella maggior parte o in quasi tutti i casi. Un ulteriore 24,5% degli assistenti sociali ha invece dichiarato di esservi riuscito in circa la metà dei casi e un restante 39,4% infine riporta questa possibilità soltanto per pochi o quasi nessuno dei casi. Tale distribuzione della casistica ci fa ritenere che le prassi di presa in carico di beneficiari abbiano seguito modelli molto eterogenei, diversi caso per caso, soprattutto in funzione della prossimità e del livello di fiducia che si stabilisce tra operatore e utente lungo il percorso di incontri.

Gli assistenti sociali che si sono occupati in modo diretto del ReI e poi del RdC (ovvero gestendo casi di utenti che hanno avuto accesso al beneficio economico) e indiretto (vale a dire operando in altri settori e i cui utenti presi in carico sono stati anche percettori del ReI o lo sono del RdC) sono stati stimolati nel fornire una propria valutazione sugli aspetti organizzativi nella gestione delle due misure (Tabella 7.2). La valutazione emergente degli aspetti organizzativi è da considerarsi sostanzialmente soddisfacente: se consideriamo i giudizi di massima soddisfazione (‘molto soddisfacente’) e i giudizi che si avvicinano alla massima soddisfazione (valore 4 su una scala da 1 a 5) notiamo che alla voce ‘modalità di erogazione del servizio’ si registra un segno positivo assegnato dal 34,2% dei rispondenti, contro il 23,4% dei rispondenti che ha espresso giudizi di segno negativo (corrispondenti ai valori 1 – ‘per nulla soddisfacente’ – e 2 nella scala da 1 a 5). La piena soddisfazione è ancora più diffusa tra i rispondenti rispetto all’efficacia dell’azione di ‘assistenza sugli adempimenti’, con il 38,6% che esprime un giudizio di segno positivo (il 24,2% è poco o per niente soddisfatto, mentre il 37,2% esprime un giudizio neutro, ovvero il valore 3 sulla scala da 1 a 5).

TAB. 7.2 – *Giudizi da 1 (per nulla soddisfacente) a 5 (molto soddisfacente) per i livelli di efficacia dei servizi e delle attività rivolte ai beneficiari secondo i rispondenti che hanno partecipato direttamente e indirettamente alla gestione del ReI e del RdC presso il proprio ambito lavorativo.*

	Modalità di erogazione del servizio	Consulenza/assistenza sugli adempimenti	Competenze del personale	Chiarezza e completezza delle informazioni offerte
1 Per nulla soddisfacente	5,4	5,4	3,0	5,4
2	18,0	18,8	13,1	16,1
3	42,4	37,2	34,8	34,7
4	26,5	28,8	35,8	32,0
5 Molto soddisfacente	7,7	9,8	13,3	11,9
TOTALE	100	100	100	100

Fonte: elaborazione dati survey

La valutazione del personale che ha operato a stretto contatto dei beneficiari – e quindi per molti versi si tratta di un’autovalutazione – vede valori ancora più positivi: è stata infatti giudicata ‘soddisfacente’ o ‘molto soddisfacente’

dal 49,1% dei rispondenti e negativamente dal 16,1%. Infine, per il 43,9% degli assistenti sociali le informazioni all'utenza sono state offerte in modo chiaro e completo a fronte del 21,5% degli assistenti sociali che invece su questo aspetto ha espresso un giudizio negativo. Da questi dati si evince che di fatto gli assistenti sociali hanno svolto anche funzioni di informazione e accompagnamento alle procedure di domanda all'accesso del beneficio previsto, almeno per l'esperienza del ReI. Questa funzione è stata assicurata soprattutto per quegli utenti già seguiti dai servizi sociali.

La valutazione è invece è leggermente diversa per coloro che non hanno direttamente svolto attività connesse alle misure del ReI e del RdC: tutte e quattro le dimensioni - modalità di erogazione del servizio, consulenza e assistenza sugli adempimenti, competenze del personale e chiarezza e completezza delle informazioni offerte - vedono la maggioranza dei rispondenti - rispettivamente il 49,1%, 47,1%, 46,1% e 43,8% - collocarsi nella risposta mediana (il valore 3 nella scala da 1 a 5). Tuttavia, percentuali elevate si registrano anche per i valori negativi 1 e 2, con il 36,9% di rispondenti non soddisfatti per le modalità di erogazione del servizio, il 35,3% non soddisfatto per l'efficacia della consulenza di assistenza sugli adempimenti, il 23,4% non soddisfatto per le competenze del personale e il 32% non soddisfatto per la chiarezza e completezza delle informazioni offerte (Tabella 7.3).

Naturalmente si pone la questione di quale dei due gruppi di rispondenti - gli assistenti sociali che hanno partecipato direttamente alla gestione del ReI e quelli che invece non hanno preso parte alle attività della misura - restituisca la visione più aderente alla realtà dell'effettiva erogazione del servizio, dell'assistenza sugli adempimenti, delle competenze del personale e della chiarezza e completezza delle informazioni. Noi siamo propensi a considerare che gli assistenti sociali che hanno effettivamente seguito in forma esclusiva oppure assieme ad altre attività la gestione del ReI costituiscano - al netto di un inevitabile *bias* che li porta a valutare positivamente le attività in cui sono stati protagonisti in prima persona - un gruppo affidabile di riscontro soprattutto in riferimento all'esperienza diretta maturata nella gestione della misura.

TAB. 7.3 – Giudizi da 1 (per nulla soddisfacente) a 5 (molto soddisfacente) per i livelli di efficacia dei servizi e delle attività rivolte ai beneficiari secondo i rispondenti che non hanno direttamente partecipato alla gestione della misura ReI e del RdC.

	Modalità di erogazione del servizio	Consulenza assistenza sugli adempimenti	Competenze del personale	Chiarezza e completezza delle informazioni offerte
1 Per nulla soddisfacente	8,6	8,3	5,1	7,5
2	28,3	27,0	18,3	24,5
3	49,1	47,1	46,1	43,8
4	11,9	14,9	24,5	19,4
5 Molto soddisfacente	2,1	2,7	6,0	4,7
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione dati survey

Ad ogni modo, se aggreghiamo le risposte del gruppo di coloro che hanno avuto esperienza diretta e indiretta del ReI e del RdC e quelle del gruppo di

assistenti sociali che invece non hanno avuto alcun ruolo nelle attività legate alle misure, emerge un quadro giudicato non pienamente positivo per quanto riguarda le modalità di erogazione del servizio e la consulenza e assistenza sugli adempimenti. Nel primo caso il 31,3% di tutti i rispondenti ritiene ‘per nulla soddisfacenti’ o comunque ‘non soddisfacenti’ le prestazioni, nel secondo il 30,7% di tutti i rispondenti considera ‘per nulla soddisfacenti o comunque ‘non soddisfacenti’ le attività di consulenza sugli adempimenti.

TAB. 7.4 – Giudizi da 1 (per nulla soddisfacente) a 5 (molto soddisfacente) per i livelli di efficacia dei servizi e delle attività rivolte ai beneficiari secondo tutti i rispondenti che hanno compilato il questionario

	Modalità di erogazione del servizio	Consulenza assistenza sugli adempimenti	Competenze del personale	Chiarezza e completezza delle informazioni offerte
1 Per nulla soddisfacente	7,3	7,0	4,2	6,6
2	24,0	23,6	16,1	21,0
3	46,3	43,0	41,5	40,0
4	17,8	20,5	29,1	24,6
5 Molto soddisfacente	4,3	5,6	9,0	7,8
TOTALE	100	100	100	100

Fonte: elaborazione dati survey

Valori di maggiore soddisfazione si registrano invece per le competenze del personale (38,1% di rispondenti le giudicano ‘molto soddisfacenti’ o ‘soddisfacenti’) e la chiarezza e completezza delle informazioni offerte (32,2% di rispondenti che ritengono ‘molto soddisfacente’ o ‘soddisfacente’ il livello di chiarezza e completezza). Da notare come, anche aggregando le risposte di entrambi i gruppi di rispondenti, la maggioranza si esprima indicando il valore intermedio di soddisfazione 3 nella scala da 1 a 5. In generale, quindi, sia considerando chi si è occupato direttamente di ReI e RdC, sia prendendo in considerazione chi ha seguito l’applicazione della misura solo indirettamente, sia chi non vi ha preso parte per nulla, il giudizio ricorrente, con punte superiori al 40%, si attesta sul valore medio della scala (Tabella 7.4).

Se si prende in considerazione l’ampiezza demografica dei Comuni, non emergono in generale differenze significative nel giudizio rispetto ai livelli di efficacia dei servizi. Da notare, però, una duplice tendenza: nelle metropoli, dove i giudizi si mostrano tendenzialmente negativi (‘poco’ o ‘per nulla soddisfacente’) per tutte le dimensioni considerate e nei Comuni con popolazione compresa sia tra i 50mila e i 100mila abitanti, che tra i 500mila e 1 milione di abitanti, in cui, viceversa, i giudizi sono sempre tendenzialmente positivi (‘abbastanza’ o ‘molto soddisfacente’).

Un discorso diverso, invece, va fatto se si confrontano le macroaree territoriali di residenza professionale. In questo caso è il Sud che mostra costantemente giudizi positivi superiori al parametro aggregato per tutte le variabili considerate (‘abbastanza’ o ‘molto soddisfacente’), laddove chi opera invece nel Centro-Italia si mostra più critico e insoddisfatto. Questo risultato potrebbe essere in linea con la maggiore presenza di nuclei beneficiari nelle regioni del Mezzogiorno (sia nel caso del ReI che del RdC), che evidentemente influisce sul giudizio dei rispondenti con un effetto di maggior

apprezzamento per la riuscita di servizi e attività attraverso cui ‘soddisfare’ un’ampia platea di utenti: in altre parole i giudizi potrebbero aver risentito positivamente dell’effetto ampiezza del bacino utenti da soddisfare. La *survey* condotta da Alleanza contro la povertà in Italia (2019) ha stimato a livello nazionale un notevole divario tra regioni del Nord e le regioni del Sud in termini di numero di domande ReI per operatore: si va da una media di circa 20 domande per un operatore delle regioni settentrionali ad oltre 80 per un operatore delle regioni meridionali. Inoltre, l’indagine ha rilevato che all’aumentare del numero di domande accolte per operatore, diminuisce sul totale degli interventi la quota di progetti personalizzati semplici o complessi redatti presso i servizi sociali.

Uno degli elementi forti di una politica di contrasto della povertà, come si è detto, consiste nella possibilità di agire integrando interventi che agiscono su piani di *policy* diversi – di politica sanitaria, abitativa, educativa o del lavoro – in modo da poter fornire una risposta multifattoriale ad un fenomeno che viene concettualizzato come multidimensionale. Il tutto rimanda all’idea di rete e di integrazione di servizi, sui quali la letteratura (Folgheraiter, 2016), il legislatore (sia le norme di ReI e RdC che l’articolo 22, comma 1 della Legge 328 del 2000) e lo stesso codice deontologico dell’assistente sociale (articolo 11), insistono nell’indicare come metodologia cruciale per la realizzazione di interventi efficaci, soprattutto a fronte di casi multiproblematici. Come ricorda Gori (2019, 182), «l’obiettivo del ReI è consistito nella strutturazione di una rete unitaria di risposte contro la povertà [...]. L’assunto alla base era che sviluppare la cooperazione tra i diversi soggetti e prevedere una regia unica comunale favorisse la capacità di offrire una risposta globale alle tante sfaccettature della povertà». Solitamente, quanto più estesa è la rete territoriale, tanto più è diversificato l’insieme delle attività che vengono programmate nei progetti per i beneficiari (Alleanza contro la povertà in Italia, 2019). Se ne deduce che l’ampiezza della rete è quindi propedeutica ad una maggiore diversificazione e qualificazione dei servizi sociali, ma al contempo è ipotizzabile che ne venga favorito anche un rapporto bilanciato tra assistenti sociali e numero di progetti presi in carico nell’ambito di un sistema territoriale più sviluppato e con radici pregresse nell’assistenza di rete. Così, in base ai territori, l’approccio di rete è stato perseguito con basi pregresse, intensità e risultati molto diversi. Inoltre, nell’ambito della attuazione del ReI, l’assenza di indicazioni più stringenti e concrete sulle modalità di collaborazione e di formalizzazione, ha lasciato il campo aperto ad interpretazioni diverse, ritrosie e sovente scarso coinvolgimento degli attori del territorio che idealmente avrebbero dovuto collaborare con i servizi sociali.

Nelle situazioni di povertà determinata dall’assenza di occupazione in un dato nucleo familiare, a cui non si accompagnavano altri profili di fragilità, la gestione del ReI prevedeva, a seguito dell’analisi preliminare, l’attivazione dei Centri per l’Impiego e la stipula del Patto di servizio previsto in attuazione del *jobs act*, con il suo corredo di politiche attive del lavoro. Ma se l’assenza di lavoro si accompagnava a problematiche di altra natura – ad esempio salute mentale in un nucleo con componenti minorenni –

contemporaneamente andavano predisposte dal servizio sociale forme di sostegno alla funzione genitoriale, andavano coinvolte la scuola per tutelare il benessere dei bambini e i servizi specialistici sociosanitari per azioni di sostegno specialistico. In situazioni dal diverso grado di complessità, si prevedeva che i servizi-sociali potessero richiedere di estendere gli ambiti della progettazione coinvolgendo le agenzie di formazione, i servizi per le politiche abitative, i servizi sanitari in senso stretto, i servizi specialistici di salute mentale. Questo modello di intervento è stato traslato anche in sede di introduzione del RdC. Da questo punto di vista, la gestione associata dei servizi a livello di Ambito Territoriale Sociale (ATS), costituisce ancora oggi il percorso precedentemente stabilito dal Decreto-legislativo 147 del 2017: i servizi sociali svolgono le proprie funzioni cooperando a livello di Ambito Territoriale Sociale «al fine di rafforzare l'efficacia e l'efficienza della gestione e di agevolare la programmazione e la gestione integrata degli interventi e dei servizi sociali con quelli degli altri enti od organismi competenti per l'inserimento lavorativo, l'istruzione e la formazione, le politiche abitative e la salute» (articolo 13, comma 1). Tuttavia, come emerge anche dalla nostra rilevazione (si vedano i Capitoli 2, 5 e 6), la gestione integrata dei servizi era e rimane una pratica non ancora sufficientemente diffusa, considerato che essa sembra avviata sul territorio nazionale «soltanto a macchia di leopardo» (Nesti, Graziano, 2021). All'alba dell'introduzione del ReI dovevano essere i Piani regionali a disciplinare le forme di collaborazione e cooperazione tra i servizi al fine di raggiungere gli obiettivi di integrazione previsti dalla misura. La programmazione regionale ha dovuto far sì che i diversi Ambiti dei comparti sociale, sanitario e delle politiche del lavoro risultassero territorialmente omogenei e che si tenesse conto delle attività del Terzo Settore impegnate nel campo delle politiche sociali. In seguito, si sono registrati ritardi nei processi di potenziamento dei servizi sociali a causa dei tempi lunghi di acquisizione delle risorse economiche destinate all'immissione di nuovo personale e al contempo, al di là degli atti formali di intesa a livello apicale e complice la mole di casi da trattare nell'ambito del RdC per i servizi sociali e per i CpI, la collaborazione tra più settori di intervento in seno ai progetti complessi e alle équipes multidisciplinari.

Il servizio sociale professionale è idealmente dunque quello trasversale ai tre livelli essenziali, nelle sue funzioni di orientamento, presa in carico mediante valutazione multidimensionale e progettazione, con funzioni tipicamente anche di *case manager* del progetto. Ad esso si era affiancato il segretariato sociale nei Punti per l'accesso al ReI, e una serie di servizi alla persona – dai tirocini per l'inclusione all'assistenza domiciliare, dal sostegno genitoriale al sostegno socioeducativo, dalla mediazione culturale al pronto intervento sociale – da individuare come sostegni nel progetto. Tuttavia, i Punti per l'accesso al ReI erano stati intesi come servizi pienamente integrati nelle funzioni del segretariato sociale, trattandosi tipicamente di servizi multiutenza, mentre con il passaggio al RdC sono stati abrogati e trasferita ad un sistema amministrativo-informatico la delicatissima funzione di indirizzamento dei beneficiari ai servizi sociali o ai CpI.

Già in attuazione della Legge 328 del 2000, le Regioni con proprie leggi avrebbero dovuto prevedere l'erogazione della prestazione di «segretariato sociale per informazione e consulenza al singolo e ai nuclei familiari» (articolo 22, comma 4, lett. a). Con l'introduzione del ReI si è assistito ad una sorta di specializzazione nell'ambito delle funzioni del segretariato sociale con l'istituzione di Punti per l'accesso, «presso i quali in ogni ambito territoriale è offerta informazione, consulenza e orientamento ai nuclei familiari sulla rete integrata degli interventi e dei servizi sociali e, qualora ricorrano le condizioni, assistenza nella presentazione della richiesta del ReI» (articolo 6, comma 1, del Decreto-legislativo 147 del 2017). I punti per l'accesso al ReI, pertanto, non erano da considerare strutture separate e sono state nei fatti più o meno integrate nel sistema già presente nei territori di esercizio delle funzioni di segretariato sociale. Alcuni Comuni hanno poi realizzato – nella loro autonomia e per specifici bisogni organizzativi – la possibilità che la richiesta del ReI venisse materialmente effettuata presso una struttura diversa (ad esempio, il CAF), senza però far venir meno la necessità che i Punti per l'accesso fossero attivati con le descritte funzioni di segretariato sociale. Trattandosi di servizio di carattere tipicamente trasversale a tutta l'offerta di servizi sociali, non era possibile, né necessario, distinguere una specifica dell'area 'povertà' nel segretariato sociale correntemente offerto a livello territoriale. Nelle indagini ISTAT il servizio è infatti considerato indivisibile (classificato come «multiutenza») e include anche funzioni che vanno oltre lo specifico del servizio sociale (si pensi alle varie iniziative in materia di porta unica per l'accesso ai servizi sociosanitari, con una certa diffusione sul territorio e in passato promosse anche a valere sulle risorse del Fondo per le non autosufficienze).

A marzo 2018 erano stati 347 gli ATS che attivato i Punti per l'accesso al ReI, con una copertura nazionale di oltre il 65% della popolazione residente. Negli ATS che avevano attivato i Punti per l'accesso ve ne era in media uno ogni 10 mila abitanti. Tuttavia, complessivamente, oltre un quarto della popolazione italiana risiedeva in ATS in cui erano stati attivati non oltre due Punti per l'accesso ogni 100 mila abitanti (MLPS, 2018). Inoltre, vi era una notevolissima variabilità tra regioni: si andava dagli oltre 40 Punti per l'accesso ogni 100 mila abitanti in Molise ai 3 del Lazio e della Basilicata. La notevole diffusione in Italia di piccoli Comuni rimanda a considerazioni che vanno evidentemente oltre lo specifico dei Punti per l'accesso, investendo tutta l'offerta dei servizi sociali (e non solo) e più in generale richiama la necessità di promuovere la gestione associata dei servizi e una maggiore integrazione tra politiche diverse – formative, lavorative, sanitarie - ma orientate nella direzione di favorire e promuovere l'inclusione sociale. Del resto, alla sua introduzione la misura del ReI prevedeva che i beneficiari si 'attivassero' sulla base di un progetto personalizzato e condiviso con i servizi territoriali che accompagnasse il nucleo stesso verso l'autonomia. Si dava per scontata la capacità dei servizi sociali – in rete con i Centri per l'Impiego, i servizi sociosanitari, la scuola, le agenzie formative, le agenzie per le politiche abitative – di valutare il bisogno dei nuclei familiari in povertà e di porre obiettivi

concreti di inclusione, individuando i sostegni necessari per implementare i percorsi verso l'autonomia. Si riteneva essenziale che la rete dei servizi si aprisse alla comunità, coinvolgendo il Terzo Settore – patrimonio storico di grandi energie nel contrasto alla povertà in Italia – e le forze produttive del territorio – e considerando quindi il lavoro come potenziale opportunità per uscire dalla povertà in convergenza con il sostegno propedeutico dei servizi sociali per quell'ampia fetta di beneficiari considerati vulnerabili.

L'introduzione del RdC ha trasferito le funzioni di prima informazione e sostegno offerte dai Punti per l'accesso ad un meccanismo centralizzato di *splitting* dei beneficiari destrutturando quindi le possibilità che i servizi sociali svolgessero un ruolo di primo orientamento per tutti i potenziali beneficiari della misura di contrasto alla povertà. Secondo gli assistenti sociali, l'attuazione del ReI poteva rappresentare un'occasione importante di integrazione delle varie politiche settoriali. Tranne che nel caso delle competenze del personale impegnato nella misura e impegnato in aree diverse rispetto al contrasto alla povertà, per quanto riguarda l'integrazione con le politiche sanitarie e abitative il giudizio è fortemente negativo (leggermente più nel primo caso – 77,5% – che nel secondo che nel secondo – 71,1%). Nel caso della scarsa integrazione con le politiche e le misure del settore sanitario è probabile ipotizzare che nella maggior parte dei casi i beneficiari non ne avessero bisogno, ma in quello delle politiche abitative abbiamo invece visto in precedenza come il bisogno sia stato giudicato molto diffuso.

TAB. 7.5 – Giudizio da 1 (del tutto assente) a 5 (elevata) sui livelli di integrazione nella gestione della misura ReI con i vari tipi di politiche di contrasto alla povertà secondo i rispondenti che hanno partecipato in maniera diretta o indiretta alla gestione della misura.

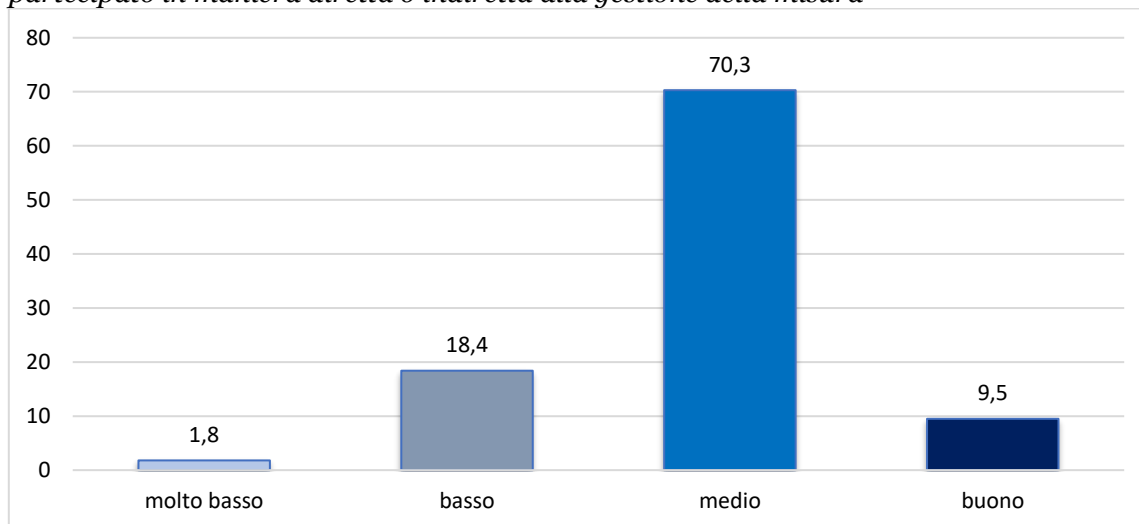
	Politiche e misure del settore sanitario	Politiche e misure in ambito abitativo	Politiche educative, culturali e sport	Politiche e misure attive per il lavoro
1 Integrazione del tutto assente	40,4	30,6	26,3	14,8
2	37,1	39,5	36,7	33,6
3	18,2	23,6	27,1	34,3
4	3,6	5,2	8,6	13,9
5 Integrazione elevata	0,6	1,2	1,3	3,3
TOTALE	100	100	100	100

Fonte: elaborazione dati survey

Del resto, i beneficiari del ReI non vengono percepiti come portatori di bisogni particolarmente urgenti dal punto di vista sanitario (Figura 7.3). Mentre sempre negativo, ma in misura significativamente minore, è il giudizio sul livello di integrazione con le politiche educative e culturali (63,0%) e con quelle dell'inclusione lavorativa (48,4%). Nello specifico, appaiono più critici gli assistenti sociali che operano nelle metropoli e nei Comuni al di sotto dei 10.000 abitanti, per ragioni molto probabilmente opposte: per i primi a causa della complessità della situazione e della dispersione di uffici e personale con i quali interagire; per i secondi, molto probabilmente a causa della lontananza e della complessità di raggiungere specifici servizi nel territorio. Una tendenza meno definita si osserva se si tiene in considerazione il territorio di riferimento: in questo caso, se il giudizio sull'integrazione con i servizi

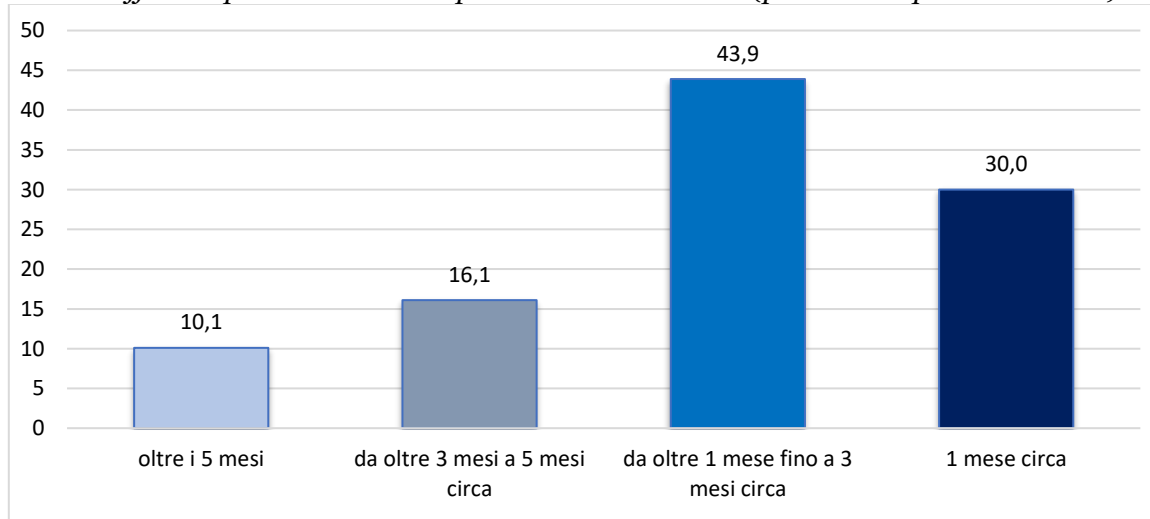
sanitari e quelli educativi si palesa più critica al Nord rispetto alle altre aree geografiche, il contrario accade per l'integrazione con le politiche abitative e quelle lavorative che nelle regioni settentrionali vengono giudicate più positivamente.

FIG. 7.3 – Percezione del livello di salute dei beneficiari ReI secondo i rispondenti che hanno partecipato in maniera diretta o indiretta alla gestione della misura



Fonte: elaborazione dati survey

FIG. 7.4 – Durata media per i beneficiari ReI dei tempi dalla richiesta del beneficio economico all'effettiva presa in carico da parte dei servizi sociali (primo colloquio conoscitivo)



Fonte: elaborazione dati survey

7.2. Elementi di valutazione dell'implementazione del ReI

Con l'introduzione del Reddito di Inclusione il governo si impegnava ad adottare interventi in linea col dettato costituzionale («rimuovere gli ostacoli economici e sociali che limitano la libertà e l'uguaglianza dei cittadini e il pieno

sviluppo della persona», articolo 3 della Costituzione), al fine di contrastare la povertà e l'esclusione sociale e di ampliare le protezioni fornite dal sistema delle politiche sociali per renderlo più adeguato rispetto ai bisogni emergenti, oltre che più equo e omogeneo nell'accesso alle prestazioni.

In linea con quanto già avveniva in ambito comunitario e coerentemente con la precedente sperimentazione del SIA, il contributo economico previsto era condizionato all'assunzione di un impegno, da parte del soggetto o del nucleo familiare beneficiario, formalizzato in un patto da sottoscrivere con i servizi sociali o con i Centri per l'Impiego, cosicché si potesse agire sulle cause che avevano determinato lo stato di povertà, e favorire il processo di re-inclusione sociale.

Secondo la legge delega di attuazione, la misura doveva essere unica a livello nazionale, universale e condizionata alla prova dei mezzi sulla base dell'indicatore ISEE (e ISRE) e doveva essere articolata in un beneficio economico e in una componente di servizi alla persona, diversificati a seconda di quanto iscritto nel progetto individuale personalizzato. Per quanto concerne invece i beneficiari, questi dovevano risiedere sul territorio italiano; dovevano essere individuati prioritariamente tra i nuclei familiari in cui erano presenti figli minori o con disabilità gravi, oppure donne in stato di gravidanza accertato, oppure persone di età superiore ai 55 anni in stato di disoccupazione. La verifica dei requisiti parametrici dei beneficiari sarebbe spettata all'INPS.

Il ReI è divenuto operativo con l'approvazione del Decreto-legislativo 147 del 2017 in cui si determinava il livello essenziale delle prestazioni, in accordo con la Legge 328 del 2000. La nuova misura ha iniziato ad essere applicata dal 1° gennaio 2018 e fino al 6 marzo 2019, quando è poi entrata in vigore la nuova misura, il cosiddetto Reddito e Pensione di cittadinanza, introdotta con il Decreto-legislativo 4 del 2019 (poi convertito in Legge 26 del 2019).

Nella primissima fase di attuazione del ReI hanno potuto accedervi soltanto quei nuclei familiari con un minorenni o un figlio con disabilità o una madre in attesa o un disoccupato ultracinquantacinquenne. Considerando i parametri di tutti coloro che nell'anno precedente avevano richiesto l'ISEE per una qualche ragione, i nuclei nelle condizioni di accesso al ReI erano potenzialmente 1 milione, per oltre 3 milioni di persone. Ma per tenere conto anche dei nuclei poveri che non avevano presentato una dichiarazione a fini ISEE vi è stata nella seconda fase un allargamento, fino a circa il 6,5% della popolazione residente. Questa quota però costituiva soltanto un target di riferimento: chi era coperto da altre forme di sostegno – ad esempio, ammortizzatori sociali per i disoccupati – o trattamenti assistenziali più generosi del ReI – ad esempio, l'assegno sociale per gli anziani – non poteva accedere alla misura. Inoltre, i nuclei con risorse proprie prossime alla soglia di 3 mila euro, pur essendo nelle condizioni economiche previste per il ReI, non avevano diritto al beneficio.

Dal punto di vista statistico, i dati pubblicati dall'Osservatorio statistico nazionale dell'INPS, rilevano che, dall'istituzione del ReI fino a giugno 2019, risultavano aver percepito almeno una mensilità del beneficio economico

collegato al ReI, 507.000 nuclei familiari, coinvolgendo circa 1,4 milioni di persone e con un importo medio mensile di 293 euro. Più precisamente, a giugno 2019 risultavano in pagamento 93 mila prestazioni di ReI; il picco massimo di pagamenti è stato raggiunto nel mese di dicembre 2018 con 358 mila beneficiari e un importo medio mensile di 281 euro.

In base all'indagine che qui si presenta, il campione che ha partecipato alla nostra *survey* asserisce di aver gestito direttamente oltre 2.500 casi di richieste ReI e, di queste, quasi il 60% sono state accettate. Questi numeri consentono di analizzare le risposte relative alla gestione del ReI considerandole uno spaccato abbastanza rappresentativo del fenomeno in Italia.

Gli assistenti sociali che hanno partecipato alla misura ritengono che la mancata applicazione di questa nel 40% dei casi restanti, e in cui ne sarebbe stata opportuna l'attivazione, sia da attribuire in primo luogo alla presenza di situazioni particolari della dimensione e composizione del nucleo familiare (17,2%), poi alla presenza della soglia ISEE che ha di fatto escluso anche chi si trovava appena al di sopra di essa (16,6%) e il fatto che altri componenti della famiglia usufruissero di altri tipi di interventi mutuamente esclusivi rispetto al ReI (15,9%).

La misura, come è noto, prevedeva diverse modalità di fruizione e gestione. In sequenza cronologica, il primo livello di intervento riguardava i servizi sociali in fase di accesso al ReI: era prevista come abbiamo visto l'attivazione di luoghi dedicati – i Punti per l'accesso al ReI – chiaramente identificati e riconoscibili nel territorio, in cui ricevere informazione, consulenza, orientamento e, se del caso, assistenza nella presentazione della domanda. Laddove il diritto a ricevere il ReI fosse stato riconosciuto, il secondo livello era costituito dall'attività propedeutica alla definizione degli interventi, e cioè la valutazione multidimensionale – *assessment* – consistente in una articolata analisi delle risorse e dei fattori di vulnerabilità del richiedente e del suo nucleo familiare, nonché dei fattori di contesto che potessero facilitare od ostacolare gli interventi, finalizzata all'identificazione dei bisogni e dei possibili percorsi verso l'autonomia. All'analisi preliminare doveva seguire – ove necessario in caso di situazioni complesse – l'attivazione di équipe multidisciplinari al fine di definire un quadro di analisi più approfondito, necessario a costruire in rete con gli altri servizi territoriali competenti una progettazione unitaria. Il terzo livello essenziale era costituito, appunto, dalla definizione del progetto personalizzato, un progetto che doveva definire obiettivi flessibili, ma anche risultati concreti.

Ricordiamo che il Decreto-legislativo 147 del 2017 ha istituito le équipe multidisciplinari per i casi in cui l'*assessment* avesse determinato la sussistenza dei caratteri di multiproblematicità connessi alla condizione di povertà. Altresì importante è sottolineare che il Decreto istitutivo del Reddito di Cittadinanza, ha mantenuto in vigore il principio di rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali. Il tema dell'integrazione tra servizi, e in particolare tra servizi per il lavoro e servizi sociali, ha dunque continuato a rappresentare una questione di assoluta rilevanza (D'Emilione et al., 2020).

Nel disegno complessivo dell'intervento era dunque cruciale la partecipazione e il coinvolgimento del nucleo nelle attività di progettazione, nonché la predisposizione all'ascolto dei suoi problemi, aspettative e preferenze. Così come necessario per il successo della misura appariva il coinvolgimento della comunità, delle sue organizzazioni del Terzo Settore impegnate nel contrasto alla povertà, ma anche delle forze produttive e delle parti sociali.

Come previsto dall'articolo 5 della norma, si andava dal 'Progetto di inclusione sociale' 'semplice' o 'complesso' per coloro che presentavano condizioni di difficile occupabilità al 'Patto di Servizio' se la situazione di povertà emergeva «come esclusivamente connessa alla sola dimensione della situazione lavorativa». Secondo la norma istitutiva del ReI, «il progetto è definito, anche nella sua durata, secondo principi di proporzionalità, appropriatezza e non eccedenza rispetto alle necessità di sostegno del nucleo familiare rilevate in coerenza con la valutazione multidimensionale e con le risorse disponibili, in funzione della corretta applicazione delle risorse medesime» (articolo 6, comma 7, del Decreto-legislativo 147 del 2017). A differenza del servizio sociale professionale, che interviene sempre – cioè, per ogni beneficiario del ReI – perlomeno nella fase dell'*assessment* (ma può intervenire anche prima, nell'accesso e dopo, nella realizzazione del progetto), per gli altri interventi e servizi che costituiscono i sostegni da realizzare nel progetto, sulla base dei sopra richiamati principi di proporzionalità, appropriatezza e non eccedenza, era necessaria una certa prudenza nell'indicare la frequenza con cui gli incontri dovevano essere previsti.

In alcuni casi, è stato lo stesso legislatore delegato ad aver limitato l'azione dei servizi sociali: se in sede di analisi preliminare emerge una situazione di povertà che sia il mero effetto di una condizione di disoccupazione 'ordinaria' (ad esempio perdita di lavoro per crisi aziendale, esaurimento della NASPI, difficoltà di reinserimento lavorativo), il progetto personalizzato andava sostituito appunto dal 'Patto di servizio' (di cui al Decreto-legislativo 150 del 2015, articolo 20) che i beneficiari ReI potevano stipulare con il Centro per l'Impiego territorialmente competente, così come fanno tutti gli altri disoccupati al fine di confermare il proprio stato di disoccupazione. Allo stesso modo, in assenza di bisogni complessi, non dandosi luogo alla formazione di équipe multidisciplinare, il servizio sociale poteva procedere ad una progettazione semplificata, senza attivare significativi sostegni. O, ancora, nel caso all'atto della richiesta del ReI fosse già presente una presa in carico da parte di altri servizi, la valutazione e la progettazione già effettuate andavano integrate ai fini del ReI, ma non necessariamente dando luogo all'attivazione di nuovi sostegni. Ne deriva che solo nei casi di bisogno complesso e di un *assessment* che dava luogo all'attivazione dell'équipe multidisciplinare appariva necessario fissare un target nei termini dell'attivazione degli interventi e dei servizi sociali.

Dalle testimonianze degli assistenti sociali, emerge una situazione ampiamente diversificata per quanto riguarda l'invio ai Centri per l'Impiego, il che qualifica la condizione di povertà come più frequentemente connessa all'assenza di un'occupazione capace di fornire un reddito sufficiente. Emergono

però anche situazioni determinate da cause afferenti ad altre aree di debolezza, che comportano l'invio presso altri servizi specializzati (come i casi di disabilità psichica o fisica, oppure quelli dovuti a dipendenze), e quelle che comportano la presa in carico da parte dell'équipe multidisciplinare, che rimanda a situazione di multi-problematicità coesistenti.

Nella valutazione degli assistenti sociali, comunque, sono stati molto più diffusi i casi di presa in carico 'semplice'. È difficile stabilire quanto questo tipo di esito rappresenti un'effettiva ricorrenza di situazioni per le quali i servizi sociali non hanno ravvisato elementi di forte vulnerabilità, che necessitavano la definizione di un percorso multidisciplinare, e quanto invece sia indicativo della difficoltà intrinseca di garantire ai beneficiari una rete di sostegno multidisciplinare, vuoi a causa del notevole numero di utenze, vuoi a causa della scarsa disponibilità – anche in questo caso per lacune di sottodimensionamento del personale – da parte dei Centri per l'Impiego, delle équipe multidisciplinari, del tessuto del Terzo Settore. Sta di fatto che per oltre il 70% dei rispondenti, i beneficiari del ReI che sono stati inviati a servizi specializzati o presi in carico da équipe multidisciplinari sono stati molto pochi e comunque meno della metà.

TAB. 7.6 – Percorsi dei beneficiari del ReI a seguito dell'analisi preliminare secondo i rispondenti che hanno partecipato direttamente o indirettamente alla gestione della misura.

	Pochi / nessuno	Meno di metà	Circa metà	Larga parte	Tutti / quasi tutti	TOTALE
Presa in carico semplice	6,2	20,9	28,1	33,9	10,9	100
Invio al centro per l'Impiego	39,0	39,3	13,6	7,1	1,0	100
Invio ai servizi specializzati	33,5	31,4	17,8	12,9	4,4	100
Presa in carico dell'équipe multidisciplinare	12,0	28,0	22,9	26,7	10,5	100
Altro	68,0	15,7	10,1	4,9	1,4	100

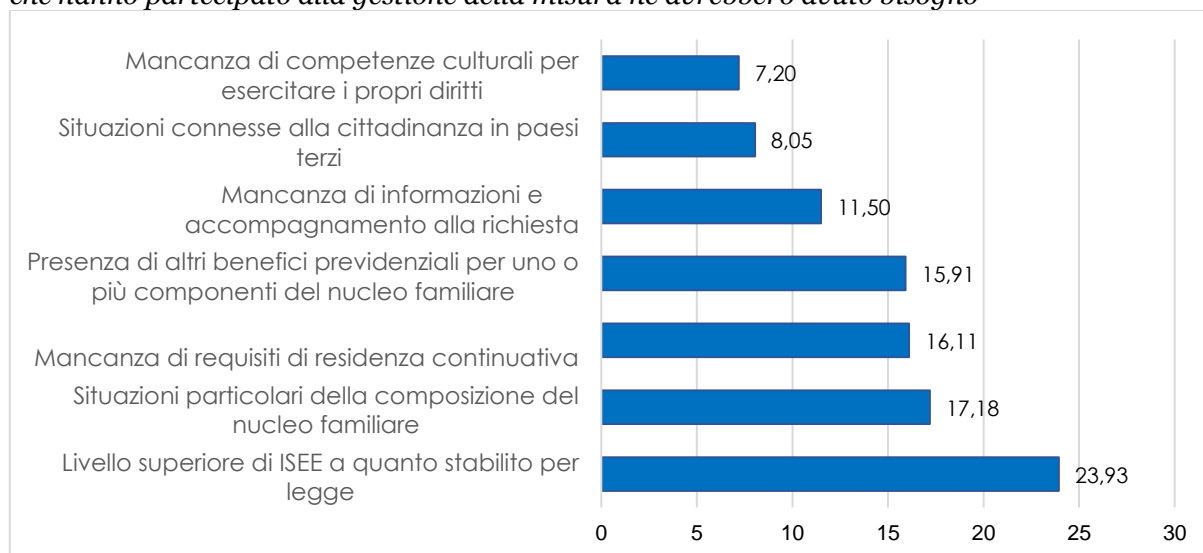
Fonte: elaborazione dati survey

Complessivamente, nei 177 ATS valutati dall'indagine dell'Alleanza contro la povertà in Italia (2019), i Progetti personalizzati stipulati con i servizi sociali e i Patti di Servizio a carico dei CpI avrebbero raggiunto quote simili tra loro, con i primi di poco superiori al 50% (di cui 34% Progetti personalizzati semplificati e 17% complessi) e i secondi al 48%. Le differenze territoriali sono significative, con una frequenza di Patti di servizio nettamente più elevata (56% contro 38%) e una percentuale di Progetti personalizzati più contenuta (43% contro 61%) negli ATS delle regioni del Mezzogiorno rispetto a quanto avvenuto nelle regioni del Centro Nord. Tuttavia, va sottolineato che spesso l'invio dei beneficiari ai CpI non ha alterato la relazione di presa in carico con i servizi sociali, anche per le difficoltà dei CpI nel fornire agli utenti risposte e incontri in tempi veloci e in termini di concrete opportunità lavorative: durante il periodo in cui i beneficiari hanno goduto del trasferimento economico, anche quando hanno siglato un Patto di Servizio per l'inserimento lavorativo, hanno spesso continuato ad intrattenere rapporti con il servizio sociale e i suoi operatori che ne avevano curato la presa in carico in fase di *pre-assessment* o addirittura in periodi precedenti all'attivazione del ReI. Emblematico che per gli utenti che prima del ReI non erano entrati mai in contatto con i servizi sociali e che con il ReI sono stati indirizzati dai servizi sociali ai CpI per la stipula del Patto di Servizio non siano seguiti riscontri o comunicazioni ufficiali da parte dei CpI. In altre parole, in termini formali i servizi sociali perdevano le tracce di

coloro che erano stati indirizzati ai CpI, a meno che gli utenti stessi non avessero mantenuto un contatto aperto con i servizi sociali.

Secondo i rispondenti, diverse situazioni hanno contribuito ad escludere dal beneficio economico soggetti e famiglie che in base ad un giudizio personale dei rispondenti relativo alle condizioni socioeconomiche ne avrebbero avuto certamente bisogno. È importante sottolineare che in questo caso la valutazione dei rispondenti indica indirettamente un disaccordo con i requisiti e i criteri fissati dalla legge o almeno con la loro rigidità. In particolare, per il 17,2% degli assistenti sociali che hanno seguito direttamente le pratiche di accesso al ReI, uno dei motivi più ricorrenti di mancato riconoscimento del diritto alla misura è legato a particolari forme di composizione del nucleo familiare, seguito dalla presenza di un livello di ISEE soltanto di poco superiore a quanto stabilito per poter usufruire dell'erogazione monetaria e dalla presenza di altri benefici previdenziali per uno o più componenti del nucleo familiare (Figura 7.5). Da questo punto di vista, si evidenziano alcuni limiti della misura in relazione alla questione di non facile soluzione delle regole che sanciscono l'appartenenza ad un nucleo familiare sulla base del domicilio fiscale e del calcolo dell'ISEE.

FIG. 7.5 – *Principali motivi di non accesso al ReI da parte di utenti che a detta dei rispondenti che hanno partecipato alla gestione della misura ne avrebbero avuto bisogno*



Fonte: elaborazione dati survey

Del resto, le misure basate sulla prova dei mezzi producono inevitabilmente aree più o meno ampie di potenziali utenti le cui effettive condizioni socio-economiche implicherebbero un accesso ai benefici che tuttavia non avviene a causa di differenze con quanto certificabile e dimostrabile (Menon et al., 2016; Arlotti, 2016). In altre parole, anche nel caso del ReI, si sono verificate evidenti contraddizioni tra lo stato di effettivo bisogno e quello di diritto.

La valutazione di soddisfazione intermedia o comunque tendenzialmente positiva delle modalità di erogazione, dell'assistenza, delle competenze del personale e della completezza e chiarezza delle informazioni, resiste anche quando i rispondenti sono sollecitati con riferimento a dimensioni che rimandano a un giudizio negativo. Gli assistenti sociali che hanno operato sul ReI si dimostrano dunque sostanzialmente in disaccordo con gli *items* di

giudizio negativo loro proposti. In particolare, non più del 21,9% è d'accordo o molto d'accordo che il ReI non sia stata una misura positiva a causa di diversi motivi. La percentuale scende al 18,2% nel caso in cui il giudizio sulla misura sia che questa favorisce i meno bisognosi. L'accordo risulta invece più diffuso (29,7%) rispetto all'idea che il ReI avrebbe dovuto essere slegato dalle misure di inserimento lavorativo. Su questo aspetto esiste tuttavia una polarizzazione dei giudizi visto che il 44,6% dei rispondenti è in disaccordo o in totale disaccordo e un quarto dei rispondenti assume una posizione intermedia.

Altresì il 44,7% dei rispondenti ritiene che il ReI sia stata una misura positiva che avrebbe però necessitato di erogazioni ai beneficiari di durata più estesa, mentre è in disaccordo o in totale disaccordo su tale giudizio il 23,9% dei rispondenti. Ancora più elevata (49,8%) la quota dei rispondenti che pur ritenendo positiva la misura, dichiara di essere in disaccordo o totalmente in disaccordo con l'idea che sarebbe stato opportuno elevare l'ammontare delle erogazioni monetarie. È invece d'accordo o molto d'accordo il 20,6% dei rispondenti. Infine, il 30,4% dei rispondenti è d'accordo o molto d'accordo con l'idea che sarebbe stato giusto estendere la platea dei beneficiari (Tabella 7.7).

TAB. 7.7 – Giudizio da 1 (per nulla d'accordo) a 5 (molto d'accordo) sulle valutazioni relative all'efficacia e alla sostenibilità del ReI come misura di contrasto alla povertà da parte dei rispondenti che hanno svolto attività di gestione della misura.

	1 Per nulla d'accordo	2	3	4	5 Molto d'accordo	TOTALE
Non è una misura positiva per più di un motivo	15,3	27,9	34,9	13,5	8,4	100
È una misura che potenzialmente favorisce i meno bisognosi	15,8	32,2	33,8	14,9	3,3	100
È una misura positiva, ma misure simili andrebbero slegate dalle misure di inserimento lavorativo poiché esistono scarse domande di lavoro	22,6	22,0	25,7	17,1	12,6	100
È una misura positiva ma avrebbero dovuto estenderne la durata	14,3	31,4	30,3	17,2	6,7	100
È una misura positiva ma avrebbero dovuto incrementare le erogazioni monetarie	17,0	32,8	29,7	14,4	6,2	100
È una misura positiva ma misure analoghe dovrebbero allargare la platea dei beneficiari	10,7	24,2	34,7	21,8	8,6	100

Fonte: elaborazione dati survey

TAB. 7.8 – Giudizio da 1 (per nulla d'accordo) a 5 (molto d'accordo) sulle valutazioni relative all'efficacia e alla sostenibilità del ReI come misura di contrasto alla povertà da parte dei rispondenti che non hanno svolto attività di gestione della misura.

	Non sono d'accordo (1 e 2)	Non saprei dire, non mi esprimo (3)	Sono d'accordo (4 e 5)	TOTALE
È una misura che potenzialmente favorisce i meno bisognosi	35,1	38,9	26,0	100
È una misura positiva, ma misure simili andrebbero slegate dalle misure di inserimento lavorativo poiché esistono scarse domande di lavoro	46,2	23,7	30,1	100
È una misura positiva ma avrebbero dovuto estenderne la durata	35,4	35,4	29,2	100
È una misura positiva ma avrebbero dovuto incrementare le erogazioni monetarie	43,4	36,4	20,2	100
È una misura positiva ma misure analoghe dovrebbero allargare la platea dei beneficiari	32,2	35,6	32,2	100

Fonte: elaborazione dati survey

Nel gruppo dei rispondenti che non sono stati implicati nella gestione del ReI, né direttamente, né indirettamente, prevalgono le posizioni di chi non si esprime (38,9%) sull'idea che il ReI abbia favorito i meno bisognosi, rispetto all'idea che sarebbe stato importante estenderne la durata (35,4%) e rispetto all'idea che sarebbe stato cruciale allargare la platea dei beneficiari (35,6%). Prevalde poi il disaccordo rispetto all'opportunità di slegare le misure di contrasto alla povertà da quelle di inserimento lavorativo (46,2%) e il disaccordo rispetto all'opportunità di incrementare l'ammontare delle erogazioni monetarie (43,4%) (Tabella 7.8).

TAB. 7.9 – Giudizio da 1 (per nulla d'accordo) a 5 (molto d'accordo) sulle valutazioni relative all'efficacia e alla sostenibilità del ReI come misura di contrasto alla povertà da parte dei rispondenti

	Non sono d'accordo (1 e 2)	Sono d'accordo (4 e 5)	TOTALE
È una misura che potenzialmente favorisce i meno bisognosi	61,3	38,7	100
È una misura positiva, ma misure simili andrebbero slegate dalle misure di inserimento lavorativo poiché esistono scarse domande di lavoro	61,1	38,9	100
È una misura positiva ma avrebbero dovuto estenderne la durata	59,4	40,6	100
È una misura positiva ma avrebbero dovuto incrementare le erogazioni monetarie	69,4	30,6	100
È una misura positiva ma misure analoghe dovrebbero allargare la platea dei beneficiari	51,5	48,5	100

Fonte: elaborazione dati survey

Considerando la totalità dei rispondenti, se in generale emerge un giudizio sostanzialmente positivo della misura per come è stata pensata e realizzata, nello specifico una quota rilevante di assistenti sociali (attorno al 60%) è in disaccordo sul fatto che la misura abbia potenzialmente favorito in meno bisognosi, che sarebbe stato utile slegarla da misure di inserimento lavorativo, che sarebbe stato importante estenderne la durata. Ancora più ampia la quota (circa il 70%) di chi non è d'accordo sul fatto che la misura avrebbe dovuto prevedere erogazioni monetarie più sostanziose, mentre al contrario, rispetto all'idea che misure analoghe dovrebbero allargare il bacino dei beneficiari, i rispondenti si dividono in due gruppi percentualmente simili di accordo (48,5%) e disaccordo (51,5%) (Tabella 7.9).

L'introduzione del ReI non sembra avere effetti diretti significativi sui minori, a parere degli assistenti sociali partecipanti alla ricerca (59,4% dei casi). Questo aspetto sembra costituire un'ulteriore conferma del fatto che molto spesso all'erogazione del beneficio economico non sono seguiti incontri tra i professionisti del servizio sociale e l'intero nucleo familiare dei beneficiari. Si tratta da molti punti di vista di un'occasione mancata poiché, al di là della presenza o meno di situazioni di vulnerabilità sociale, economica e culturale, gli incontri con l'intero nucleo familiare avrebbero potuto costituire una risorsa conoscitiva importante e un'occasione di appurare la presenza di fabbisogni di intervento inespressi nell'ambito della sfera abitativa, culturale, formativa, economica. Del resto, il disegno teorico sui cui era stata impiantata la misura di Reddito di Inclusione rifletteva lo sforzo di puntare sul

coinvolgimento del nucleo familiare e di sfruttare l'erogazione economica come gancio utile all'analisi multidimensionale dei fattori di vulnerabilità.

Si segnala tuttavia che, al di là del coinvolgimento o meno della dimensione familiare, secondo oltre i 40% dei rispondenti, nei casi in cui il beneficiario della misura ReI era parte di un nucleo familiare con minori, questi ultimi, almeno nella metà o nella maggioranza dei casi, avrebbero comunque goduto in qualche modo di benefici provenienti direttamente (la dimensione delle risorse economiche) o indirettamente (la dimensione del benessere ambientale) dall'erogazione.

TAB. 7.10 – *Giudizi sui benefici del ReI sui minori delle famiglie in cui un componente ha ricevuto l'erogazione economica.*

	%
Non ha prodotto benefici effettivi per i minori in quasi tutti i casi di mia conoscenza	18,5
Ha prodotto benefici effettivi per i minori soltanto in pochi casi di mia conoscenza	40,9
Ha prodotto benefici effettivi per i minori in circa la metà dei di mia conoscenza	20,9
Ha prodotto benefici effettivi per i minori nella maggior parte dei casi di mia conoscenza	15,9
Ha prodotto benefici effettivi per i minori in tutti casi di mia conoscenza	3,8
TOTALE	100

Fonte: elaborazione dati survey

Infine, vale la pena porre attenzione alle valutazioni espresse dagli assistenti sociali in merito all'efficacia della misura. In base all'opinione di coloro che hanno partecipato alla *survey* emerge che il problema più appariscente e quindi più evidente per chi è in condizioni di povertà è, in primis, proprio l'assenza di risorse economiche. Se da un lato questo può sembrare quasi ovvio e banale, dall'altro lato questa asserzione tende a rimarcare e a ribadire che l'assenza di denaro resta il problema più urgente e cruciale che devono affrontare le politiche di contrasto della povertà. Nonostante la consapevolezza dei rispondenti del carattere complesso del fenomeno povertà, che emerge anche dalle indicazioni fornite nella *survey*, la condizione di povertà è e resta fenomenologicamente associata all'assenza di risorse economiche, anche se questa va poi legata a difficoltà che le si associano puntualmente, tanto da farla concettualizzare in termini di 'fenomeno multidimensionale'. In altri termini, seppure l'assenza di denaro sufficiente a condurre un'esistenza integrata all'interno della propria comunità costituisca la caratteristica più evidente della condizione di povertà (Townsend, 1979), questa è chiaramente determinata dall'incapacità del soggetto di procurarsi reddito. Questa situazione a sua volta rimanda a impedimenti che possono essere connessi a cause naturali (malattie, disabilità fisica o psichica, infortuni, invalidità, età avanzata) oppure sociali (istruzione inadeguata, assenza di competenze, conflittualità familiare, discriminazioni legate al genere, all'etnia, o a scelte esistenziali devianti). Inoltre, una volta intrappolati nelle condizioni di povertà economica, questo indeboliscono le capacità personali di raggiungere un tenore di vita che permetta di fare fronte alle spese della quotidianità: mutui, utenze, affitti, pregiudicandone la possibilità di acquisire o mantenere un'abitazione. Insomma, la condizione di povertà, in virtù delle sue cause scatenanti e/o in relazione agli effetti che essa determina, tende a

configurarsi come un'esperienza multiproblematica, in cui le varie dimensioni causali e consequenziali tendono nel tempo a confondersi, dando vita ad un intreccio di situazioni che finiscono per imbrigliare l'esistenza quotidiana del povero e lasciarlo privo di libertà d'azione e di scelta.

Tutte queste problematiche sembrano essere ben presenti alla mente degli assistenti sociali che, dopo ovviamente il disagio economico (indicato più spesso quando si è trattato di sceglierlo con altre 3 opzioni - 4.505 volte - e in percentuale nel 17,2% dei casi), indicano chiaramente nella disoccupazione il problema più rilevante delle persone in condizioni di povertà (15,7%) al pari dal disagio abitativo (15,7%) e seguito da quello familiare (13,2%) (si veda Tabella 6.4 a pag. 108).

Secondo gli assistenti sociali sarebbe quindi necessario intervenire sostenendo le persone soprattutto dal punto di vista delle risorse economiche. Si tratta di una concezione delle misure di contrasto alla povertà che riconosce e valorizza la funzione capacitante delle risorse economiche. Un reddito universale e incondizionato – diverso quindi dalle misure sinora proposte nel nostro Paese – costituirebbe la strategia di lotta alla povertà preferita dai rispondenti (46,2% dei casi), seguita dalla Carta acquisti sperimentata già con le misure introdotte in Italia (23,2%) e dal reddito di base, condizionato e di natura temporanea.

Circa la metà degli assistenti sociali che hanno risposto alle interviste condividono quindi la visione di van Parijs e Vanderborght (2017) di un reddito universale e incondizionato, quale strumento di risposta alla povertà diffusa e di giustizia sociale capace di garantire il riconoscimento per ogni cittadino (Fraser, Honneth 2007; Honneth 2017), in termini di rispetto e considerazione (Dworkin 1982).

TAB. 7.11 – Giudizio sugli interventi pubblici di contrasto alla povertà attivati negli ultimi anni (SIA, ReI) e attualmente disponibili (RdC di Cittadinanza)

	Frequenza	%		%
Per nulla adeguati	672	10,2	Per nulla o poco adeguati	69,2
Poco adeguati	3.869	59,0	Sufficientemente o pienamente adeguati	30,8
Sufficientemente adeguati	1.920	29,3	TOTALE	100
Pienamente adeguati	97	1,5		
TOTALE	6.558	100		

Fonte: elaborazione dati survey

Alla luce di quanto sinora detto in termini di interpretazione del fenomeno da parte degli intervistati, e tenendo conto dello stato dell'arte degli interventi nel nostro Paese, non colpisce che il giudizio nei confronti delle politiche pubbliche di contrasto alla povertà non sia particolarmente positivo. Il 69,2% degli assistenti sociali che hanno risposto al questionario giudicano 'poco' o 'per nulla adeguati' gli interventi sinora intrapresi (Tabella 7.11).

Viceversa, risulta positivo, ancorché in maniera non dirimente (visto che la percentuale di chi le giudica come 'poco adeguate' è superiore a quella di chi le valuta 'pienamente adeguate'), il giudizio sulle misure di sostegno economico basate sulla condizionalità. Sono, come detto, le misure che ormai da

un trentennio dominano lo scenario delle politiche di inclusione sociale a livello europeo, in cui l'intervento di sostegno al reddito viene accompagnato dall'impegno assunto dal beneficiario – in modo più o meno stringente – di attivarsi nella ricerca di un'occupazione. Questo è quanto accaduto anche nel nostro Paese a partire dall'introduzione del SIA, per poi proseguire con il ReI e infine il RdC.

TAB. 7.12 – Giudizio sulle misure di sostegno economico basate sulla condizionalità (ad esempio la ricezione di denaro vincolata all'obbligo di accettare determinate offerte di lavoro o di partecipare a specifiche attività formative)

	Frequenza	%
Per nulla adeguate	275	4,2
Poco adeguate	1.862	28,4
Sufficientemente adeguate	3.033	46,2
Pienamente adeguate	1.388	21,2
TOTALE	6.558	100

	%
Per nulla o poco adeguate	32,6
Sufficientemente o pienamente adeguate	67,4
TOTALE	100

Fonte: elaborazione dati survey

7.3. Il confronto tra ReI e RdC dal punto di vista degli assistenti sociali

A partire dal 6 marzo 2019 le persone che sono in grado di dimostrare di essere in condizioni di povertà possono richiedere il Reddito di Cittadinanza, misura di politica attiva del lavoro e di contrasto alla povertà, introdotta con il Decreto-legislativo 4 del 2019 (convertito poi in Legge 26 del 2019). Le disposizioni della norma istitutiva del RdC riprende una volontà di condizionalità significativa, prevedendo anche sanzioni molto severe, sospensioni e decadenze dai benefici previsti per chi non rispetta accordi e prescrizioni. Le due misure hanno quindi centrate, declinazioni e dinamiche che corrispondono a letture diverse della povertà e dei suoi fattori. Il Reddito di Cittadinanza le individua essenzialmente nella mancanza di un lavoro retribuito e assume come contenuti essenziali per la lotta alla povertà non solo i servizi per un percorso di inclusione sociali, ma anche quelli rivolti all'occupabilità e all'occupazione condizionando l'erogazione del reddito agli impegni degli interessati ad attivarsi affinché quei servizi si rivelino efficaci.

7.3.1. Un nuovo cambio a poco tempo dell'avvio del ReI

Per gli assistenti sociali che hanno risposto al questionario, e che hanno gestito entrambe le misure e il passaggio da una misura all'altra, l'introduzione del Reddito di Cittadinanza ha impattato su servizi che ancora si stavano adoperando per implementare il Reddito di Inclusione.

La velocità del cambiamento e l'impatto mediatico che la nuova misura ha avuto, molto superiore a quella che l'aveva preceduto, hanno avuto come conseguenza un incremento dell'attenzione nei riguardi delle modalità con cui questa è stata riconosciuta ed erogata. Gran parte degli assistenti sociali sottolinea l'incremento delle aspettative che il RdC ha comportato nelle persone che l'hanno richiesto rispetto al ReI, a quel punto molto più consapevoli dei diritti cui potevano ambire, meno dei doveri a cui andavano incontro. Così, di fronte alle istituzioni, i richiedenti hanno palesato non solo la soddisfazione di ricevere un sostegno economico più cospicuo rispetto a quanto previsto precedentemente, ma anche la speranza di un reale inserimento nel mercato del lavoro e di contro una certa allergia a relazionarsi con i servizi sociali laddove gli ostacoli di inclusione sociale rendevano la strada dell'occupabilità meno percorribile. A detta dei professionisti del servizio sociale, i beneficiari hanno mostrato di apprezzare il RdC più del ReI.

La diversa modalità di richiesta, che non passa più attraverso appositi Punti per l'accesso attivi nell'ente locale, ma procede su diretta richiesta dell'interessato all'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS) o con altre modalità (presso Poste Italiane o i CAF), ha avuto come conseguenza che non ci sia stata né una valutazione *ex ante* della reale corrispondenza a tutti i requisiti di accesso, né una spiegazione dettagliata e contestualizzata dei vincoli connessi alla partecipazione alla misura, spiegazione di cui precedentemente si facevano carico molto spesso i servizi sociali territoriali. Questo da un lato ha permesso di velocizzare l'avvio delle procedure di richiesta di accesso alla misura, ma ha dall'altro poi costretto ad una lunga procedura di valutazione delle domande, al fine di verificare la correttezza delle informazioni fornite.

Un aspetto interessante, emerso dalle testimonianze degli assistenti sociali coinvolti nell'indagine, è costituito dai dati relativi all'effettivo passaggio dei beneficiari del ReI alla nuova misura. Infatti, già i primi dati mostravano che il 34% dei nuclei percettori di Reddito-Pensione di Cittadinanza (RdC/PdC) risultava aver già percepito almeno una mensilità del ReI nel periodo compreso tra gennaio 2018 e giugno 2019; al 93% di tali nuclei era stato erogato un importo medio del RdC superiore a quello percepito con il ReI, nella misura di circa 382 euro. Da una parte appariva del tutto scontata la convenienza a essere inclusi nella nuova misura per quanto riguarda l'incremento del beneficio economico; da un'altra parte, però, non c'è stata una transizione di massa: infatti, alcuni percettori del ReI hanno palesato inizialmente sfiducia verso la nuova misura, e nel timore di lasciare il certo per l'incerto, preferivano *'tenersi il beneficio già avuto'*, in attesa di verificarne il suo reale funzionamento.

In altri casi, il fatto che le condizioni siano state più stringenti per alcune categorie di beneficiari, più vulnerabili, ha indotto questi a restare ancorati alla precedente misura del ReI. Ciò ha riguardato, in particolar modo, coloro che dovevano soddisfare il requisito della residenza continuativa nel territorio italiano per dieci anni, difficile da certificare soprattutto da parte delle persone immigrate. Ma, purtroppo, le difficoltà non hanno riguardato solo coloro che si trovavano in questa condizione: anche se in misura

statisticamente non rilevante, non sono stati pochi gli assistenti sociali che hanno fatto riferimento ai casi di persone particolarmente vulnerabili, seguite da tempo dai servizi sociali, che non avevano potuto accedere al nuovo beneficio per il mancato rispetto di alcuni requisiti previsti dal RdC. Tra questi spicca in particolar modo la situazione messa in luce dagli assistenti sociali che operano nel Ministero della Giustizia, impegnati nei percorsi di integrazione delle persone con condanne penali passate in giudicato: questi operatori lamentano l'esclusione proprio di coloro che hanno avuto una condanna, scelta che contrasterebbe con i principi basilari del senso rieducativo della pena (articolo 1 della Legge 354 del 1975).

Infine, viene segnalato che il passaggio dal ReI al RdC ha comportato una certa confusione iniziale, sia nell'utenza, che nei professionisti, rispetto alle procedure di calcolo che permettevano di stimare con precisione l'ammontare del beneficio che sarebbe spettato al richiedente.

7.3.2. Il diverso ruolo del servizio sociale

Uno dei punti cruciali su cui si è concentrata la valutazione degli assistenti sociali riguarda le diverse opportunità che le misure hanno offerto di fatto al servizio sociale e ai professionisti che realizzano la presa in carico delle situazioni di povertà. Un primo dato che emerge è la diseguale modalità con cui sono stati potenziati i servizi sociali rispetto a quanto accaduto nei Centri per l'Impiego. Infatti, mentre in questi ultimi si sono avviate nuove procedure organizzative, sono stati banditi concorsi per assumere personale con qualifica universitaria, si è avviata una sanatoria volta alla stabilizzazione dei lavoratori precari e, in alcuni casi, si è avuto anche uno sforzo straordinario per l'adeguamento strutturale ed infrastrutturale delle sedi, per quanto riguarda i servizi sociali, invece, l'immissione di personale che potesse coadiuvare chi era già impegnato nei servizi nel far fronte all'incremento esponenziale del carico di lavoro, in conseguenza dell'incremento dell'utenza apparsa con l'avvio del RdC, è stato molto lento.

L'introduzione del RdC ha indotto negli assistenti sociali impegnati nei servizi l'affacciarsi di un imperativo morale improntato 'all'obbligo di prestazione', pur in un contesto di scarsità di risorse umane. Di fronte all'aumento dei casi da prendere in carico, a parità di risorse umane assegnate ai servizi, gli assistenti sociali hanno finito per distribuire i loro sforzi su tutti i casi che si sono presentati. Ciò è accaduto, a volte, anche a scapito della qualità dell'intervento e della possibilità di incidere con maggiore puntualità sui percorsi volti a garantire un efficace cambiamento nelle condizioni di vita delle persone e delle famiglie prese in carico. Questa tendenza è anche riconducibile ai criteri, spesso impliciti, con cui si valuta l'intervento dei servizi sociali, attenti più al dato numerico che permette di rispondere alla domanda '*Quanti casi sono stati presi in carico?*', piuttosto che al dato qualitativo che consente invece di rispondere alla domanda '*Quanto cambiamento ha prodotto l'intervento dei servizi sociali sui casi presi in carico (pochi o molti che essi siano)?*'. La difficoltà ad individuare indicatori applicabili quantitativamente,

capaci di fornire risposte valutabili alla seconda domanda, ha alimentato la percezione del ruolo del servizio sociale come tendenzialmente più centrata su compiti burocratici, invece che su competenze trasformative. Sarebbe stato importante e necessario incrementare il numero e la fattibilità dei progetti individuali di inclusione sociale, ma ciò è stato reso impraticabile a causa dell'inadeguatezza numerica del personale messo a disposizione. Gli operatori, infatti, sono spesso stati costretti ad organizzare colloqui frettolosi, non adeguatamente approfonditi come avrebbero voluto e, di conseguenza, non hanno potuto predisporre progetti più incisivi, sia a causa dell'elevato numero dei beneficiari, che della consapevolezza di non avere il tempo e le risorse per dare avvio e seguito a progetti più efficaci.

Per questi motivi, secondo gli assistenti sociali occorrerebbe permettere agli operatori dei servizi di focalizzare meglio le loro priorità, anche grazie ad un migliore rapporto pro capite tra operatori ed utenti presi in carico. Una diversa organizzazione del lavoro potrebbe favorire un migliore e più congruo servizio ai cittadini e quindi una migliore qualità degli interventi, sia erogata che percepita. Diversamente, il significativo aumento delle persone che accedono al RdC senza la necessaria presa in carico progettuale da parte del servizio sociale, corre il rischio di produrre il risultato che il beneficio economico non si riveli utile ai fini di un percorso verso l'autonomia, producendo come risultato il mero incremento nell'utenza di forme di dipendenza dall'assistenzialismo.

Questa minore rilevanza del servizio sociale nella gestione del RdC ha dato vita a diverse conseguenze: da una parte, alcuni assistenti sociali lamentano che non sia stata data loro la possibilità di agire con maggiore discrezionalità nei casi che necessitavano di maggiore attenzione, oppure, di doversi limitare a svolgere una funzione di mero controllo di vigilanza amministrativa delle situazioni di beneficio improprio della misura economica. A loro avviso, il RdC ruota intorno al ruolo centrale dell'INPS, cui è stato affidato il compito di verifica del *means test* tramite il controllo della certificazione ISEE, ma questa scelta ha di fatto impedito al servizio sociale territoriale di effettuare una attenta ed importante valutazione sulla reale situazione di disagio sociale della persona e della famiglia, senza la possibilità di avere una visione globale sulla precarietà dei mezzi di sostentamento e le condizioni di vita. Altri, invece, hanno viceversa sottolineato che proprio l'accentramento dei controlli a monte, ha favorito un maggiore equilibrio nella distribuzione degli interventi – tra servizi sociali e CpI – e un conseguente accesso equo su tutto il territorio nazionale, a differenza di quanto accaduto con le misure precedenti, che erano invece lasciate alla discrezionalità dei singoli enti territoriali e che avrebbero dato luogo a sperequazioni importanti fra i diversi contesti territoriali.

Un altro aspetto rilevante messo in luce dagli assistenti sociali in merito al passaggio al RdC riguarda la scissione tra i destini inclusivi garantiti dal Patto per l'Inclusione Sociale (PaIS) e dal Patto per il Lavoro (Pal); per alcuni, infatti, l'introduzione del RdC ha comportato un'architettura più complessa della condizionalità che accompagna la misura, e che non prevede, come nel

ReI, un unico Punto per l'accesso dei beneficiari, ma due diversi percorsi, individuati sulla base del grado di occupabilità dei componenti della famiglia. Alcuni tecnici dei servizi sociali osservano che il passaggio da una misura all'altra, e quindi da un'impostazione organizzativa all'altra, ha comportato l'indebolimento della già precaria rete di collaborazione tra servizio sociale e CpI attivatasi con il ReI, cosicché si sono creati percorsi nettamente distinti tra chi è inviato al servizio sociale e chi al Centro per l'Impiego. Nella gestione del ReI, poi, appariva più stretto il legame tra il sostegno economico e l'attivazione nella ricerca lavorativa; inoltre, era più lineare la condizionalità all'interno di un progetto globale.

Anche se già con l'istituzione del ReI era stato previsto un sistema informatico gestionale unico per tutti i servizi, è solo con il RdC che viene introdotta la piattaforma GePI (Gestione dei Patti per l'Inclusione Sociale). Tale infrastruttura informatica, prevista dall'articolo 6 del Decreto-legislativo 4 del 2019, è inclusa nel Sistema Informativo Unitario dei Servizi Sociali (SIUSS) ed è stata realizzata per il coordinamento dei Comuni³⁵. Essa è alimentata dai dati dell'INPS relativi alle richieste di accesso ai benefici. Inoltre, è attraverso tale piattaforma che gli operatori possono indirizzare la platea dei beneficiari RdC verso i Centri per l'Impiego e gestire gli altri utenti in carico ai servizi sociali. Su tale piattaforma gli assistenti sociali utilizzano strumenti informatici e riportano dati relativi alla valutazione multidimensionale e possono comunicare all'INPS gli eventi da cui derivano eventualmente sanzioni per i beneficiari.

Per molti dei Patti d'Inclusione Sociale (PaIS), secondo i diversi assistenti sociali, i vincoli della piattaforma hanno comportato un'estromissione del servizio sociale, dal momento che la procedura telematica, ancorché onerosa e perfezionabile, 'inchioda' e 'fossilizza' la condizione della persona al mero dato economico e amministrativo, tralasciando il concorso alla valutazione degli altri parametri di giudizio (come, ad esempio, l'impatto dell'affitto su reddito, la presenza di minori problematici, l'indisponibilità parziale di adulti genitori a seguire attività di formazione per la natura informale dei carichi di lavoro familiare, etc.). Altri assistenti sociali, invece, tendono comunque a valutare positivamente l'introduzione della piattaforma, che a loro avviso ha garantito una maggiore facilità nell'erogazione del contributo economico, riducendo altresì gli adempimenti burocratici. Tutti concordano invece, sul ruolo positivo costituito dall'introduzione di piattaforme informatiche che si rivelano utili per la collaborazione e lo scambio di informazioni tra le diverse amministrazioni coinvolte, pur riconoscendo che ancora mancano protocolli effettivi e operativi di condivisione dei dati.

Per quanto riguarda il ruolo di aiuto e di controllo rispetto al Patti d'Inclusione Sociale, emergono osservazioni non sempre in piena sintonia. Alcuni giudicano positivamente la nuova impostazione, in cui a loro avviso il cambiamento fondamentale sarebbe il coinvolgimento delle figure adulte della

³⁵ I responsabili degli uffici anagrafici dei Comuni effettuano le verifiche sui requisiti di residenza e soggiorno dei richiedenti del RdC e possono scambiare informazioni con altri Comuni.

famiglia, con un capovolgimento dell'ottica con cui si guarda ai bisogni delle persone quando si prova a definire un progetto: invece di partire dai problemi si sarebbe iniziato a pensare alle risorse; invece di pensare in termini di globalità alla persona, più pragmaticamente ci si concentra sulle dimensioni della multi problematicità che quella persona o quella famiglia sono in grado di affrontare in quel preciso momento della loro vita, dando dignità alla persona tenendo in considerazione il suo punto di vista. Con questa misura, secondo gli intervistati, ci si è posti obiettivi meno professionali, ma più raggiungibili, che possono garantire una maggiore continuità di aiuto ai nuclei familiari e ai singoli in condizioni di disagio, che hanno così potuto contare su un supporto stabile per un arco di tempo più ampio.

Per altri invece, si sarebbe dato vita ad una forma di 'terrorismo psicologico' contro chi svolge un lavoro irregolare, che tende a colpevolizzare i cittadini che in condizione di necessità e povertà cercano di sopravvivere e si adattano a lavori non regolari. Ma il punto dolente da tutti sollevato è la critica alla reale azione finalizzata all'avvio di percorsi occupazionali (Patto per il Lavoro). Dal punto di vista dei servizi sociali, i CpI non sono in grado di offrire risposte reali di inserimento lavorativo e frustrano molto spesso le aspettative delle persone che hanno perso il lavoro e che ritengono di avere sufficienti capacità di reinserimento. Inoltre, quasi tutti gli assistenti sociali ritengono necessaria l'attivazione di tirocini formativi presso le aziende come una opportunità che renderebbe più accessibile l'attivazione delle fasce giovanili, di quelle più deboli e bisognose di aiuto.

7.3.3. *Il RdC, i servizi sociali e la gestione degli utenti*

La maggiore copertura cittadini in condizioni di povertà garantita dal RdC ha portato a un ampliamento senza precedenti del numero di persone prese in carico dai servizi sociali. L'elemento alla base dell'ampliamento del numero di utenti è stato il valore ISEE più elevato che ha consentito l'accesso ad un maggiore numero di richiedenti e un trasferimento economico più consistente. Con il RdC si è aperta poi la possibilità di includere la spesa per il canone di locazione dell'abitazione come spesa suscettibile di sostegno. Ulteriore novità è stata l'estensione del beneficio anche ai pensionati attraverso lo strumento della Pensione di Cittadinanza (PdC) erogata senza condizionalità. Il RdC ha permesso a un maggior numero di persone di usufruire della misura di contrasto alla povertà rispetto al ReI, soprattutto tra le persone sole, prive di reti familiari o che non si erano mai rivolte ai servizi sociali territoriali anche se versavano in condizioni di povertà.

Secondo gli assistenti sociali il RdC sembra che sia stato vissuto dai beneficiari come una misura più stabile e con una maggiore continuità nel tempo. Nato accompagnato da una campagna politica categorica, volta a sottolineare la durezza delle sanzioni nel caso di indebite attribuzioni del beneficio, nell'evolversi della sua gestione il RdC ha prodotto l'effetto di una riduzione delle preoccupazioni in merito ai vincoli che inizialmente si erano paventati. Questa tendenza è stata però frenata dall'avvio dei Progetti Utili alla

Collettività (PUC), che sono risultati più vincolanti e difficili da evitare per i beneficiari chiamati a parteciparvi. Vi sono sei ambiti di intervento in cui i PUC possono essere sviluppati: culturale, sociale, artistico, ambiente, formativo e di tutela dei beni comuni. Le Regioni in cui è proporzionalmente più forte la pressione dei beneficiari e delle richieste sono anche quelle che tendono a presentare PUC che coinvolgono mediamente più soggetti. A luglio 2021 sulla piattaforma GePI si contavano oltre 10.000 progetti. Tuttavia, circa la metà dei PUC erano ancora non attivi, ovvero erano in attesa di attivazione perché era ancora in svolgimento la profilazione dei beneficiari assegnati, l'associazione ai progetti in base al profilo, la formazione, la visita medica, il pagamento dell'assicurazione per responsabilità civile e dell'INAIL, la sottoscrizione dei Patti di Lavoro per alcuni beneficiari o altre pratiche ancora. Naturalmente anche la pandemia da COVID-19 ha avuto un ruolo rilevante nel rallentare o bloccare l'avvio di molti di tali progetti.

A fronte di una platea più vasta di quella del ReI, il sistema di *governance* e gestione dei beneficiari del RdC è stato pensato nell'ottica di limitare la pressione sui servizi sociali attraverso un processo di indirizzamento dei casi gestito in prima specie attraverso una distinzione (*splitting*) dei nuclei familiari operata preliminarmente con un algoritmo a livello informatico. Tuttavia, la nuova procedura di indirizzamento a partire dai dati contenuti nelle domande ha finito per determinare complessità e appesantimento lungo tutto il percorso successivo. Vediamone i motivi.

Nella *governance* e attuazione del ReI, i Comuni svolgevano un ruolo di coordinamento di sistema e attraverso i servizi sociali erano responsabili dei percorsi di inclusione sociale. Da un punto di vista formale e sostanziale erano gli enti responsabili della misura, chiamati in seno agli ATS a coordinare l'operato di altri enti locali, agenzie pubbliche e organizzazioni private a vario titolo implicate nelle azioni di contrasto alla povertà nel territorio di riferimento. Questo tipo di assetto aveva generato alcuni punti forti e qualche debolezza: la presenza di un unico soggetto apicale nella raccolta delle domande, nella gestione dei beneficiari e dei processi integrati per l'erogazione dei servizi aveva favorito il graduale rafforzamento della misura soprattutto in termini di fiducia e reciproco riconoscimento tra beneficiari e i servizi sociali; il riferimento ai Punti unici per l'accesso in sede di presentazione delle domande aveva a sua volta fruttato un legame forte con i servizi sociali, semplificando nelle fasi successive le attività di *recalling* dei beneficiari da inviare ai colloqui e agli incontri; il coinvolgimento dei CpI, sebbene difficile per i problemi legati alla repentina crescita della mole di beneficiari e per gli ostacoli di interazione, era avvenuto in seno ad un sistema di prossimità dei servizi sociali, grazie alla presa in carico da parte degli assistenti sociali e alla loro sollecitazioni nei confronti di CpI a farsi carico dei beneficiari reindirizzati ai progetti di inserimento lavorativo piuttosto che, come avviene attualmente con il RdC, attraverso un sistema che tende a separare servizi sociali e CpI in base allo *splitting* dell'utenza. Dunque, il sistema di *governance* e gestione locale del ReI calibrato sul ruolo di coordinamento e di prima responsabilità dei Comuni aveva mostrato importanti fattori di efficacia. Tuttavia,

tra i suoi punti di debolezza va menzionato che i Comuni di piccole dimensioni o quelli posti in aree prive di forme associate tra Comuni, avevano senz'altro fatto fatica ad affrontare il pesante carico di utenti e sembravano aver raggiunto una certa capacità di gestione dei flussi soltanto una volta che il ReI era stato superato dal RdC.

Con il passaggio dal ReI al RdC, il concomitante cambiamento delle modalità di presentazione delle domande e la nuova modalità di *splitting* amministrativo degli utenti tra 'occupabili' e 'non occupabili'³⁶, gli assistenti sociali e gli operatori dei CpI non possono più contare su un aggancio certo e duraturo dei beneficiari: viene meno la possibilità di avviare immediatamente i controlli anagrafici (residenza, cittadinanza), verificare la conformità del nucleo ISEE rispetto al nucleo anagrafico, validare gli strumenti di contatto (telefono, e-mail), verificare eventuali cause di esclusione/esonero dalle condizionalità, informare nel dettaglio sui contenuti della misura di inclusione, sulle condizionalità e sulle sanzioni. Con l'introduzione del RdC cambia anche il processo di valutazione dei bisogni dei beneficiari: viene abolita l'analisi preliminare (*pre-assesment*) per tutti i nuclei familiari prevista nel ReI e le convocazioni, entro 30 giorni dal riconoscimento della prestazione da parte dell'INPS, sono distinte in automatico in base alle caratteristiche del nucleo. Il bacino dei percettori del RdC è distinto (*splitting*) in tre gruppi:

i) I nuclei in cui vi sono componenti tenuti a sottoscrivere i Patti per il Lavoro che, senza alcun passaggio ai servizi sociali, vengono dunque direttamente convocati presso i Centri per l'Impiego. Si tratta di famiglie in cui vi sono maggiorenni sino ai 29 anni di età oppure soggetti inoccupati o disoccupati da meno di due anni, oppure fruitori o ex-fruitori di NASpI o di altro ammortizzatore o ancora soggetti con un Patto di servizio in corso di validità sottoscritto negli ultimi due anni presso i Centri per l'Impiego.

ii) I nuclei beneficiari in cui non vi sono componenti con le caratteristiche per l'invio a Centri per l'Impiego e che dunque, in quanto considerati 'lontani dal mercato del lavoro', sono convocati presso i servizi sociali per sottoscrivere i Patti per l'Inclusione Sociale, così come avveniva con il ReI. Tuttavia, la distinzione operata a monte tra questi due gruppi non è definitiva, sia perché riguarda i nuclei familiari e non i singoli componenti, sia perché in sede di primo colloquio con il nucleo familiare presso i CpI o presso i servizi sociali possono emergere informazioni e condizioni diverse da quelle indicate e desumibili dalla domanda. La norma prevede in particolare che tra i nuclei familiari indirizzati ai servizi sociali, se vi sono giovani tra 18 e 29 anni e soggetti di oltre 29 anni che negli ultimi due anni risultano essere stati, in ambito ReI, già in carico presso i servizi sociali con un progetto personalizzato

³⁶ Lo *splitting* avviene per via amministrativa: un algoritmo automatico, definito una volta per tutte a livello centrale e poi reso operativo per smistare tutte le domande pervenute a livello nazionale, in base alle informazioni presenti nella documentazione della domanda distingue i nuclei beneficiari da inviare ai servizi sociali dai nuclei da inviare ai CpI. Che tale sistema non sia in grado di cogliere adeguatamente le specificità delle diverse situazioni, complessità e condizioni di povertà e di spendibilità sul mercato del lavoro è evidenziato dal fatto che vi è una quota rilevante di invii non appropriati ovvero vi sono beneficiari che dai CpI vengono di nuovo re-indirizzati ai servizi sociali e viceversa.

oppure presso i CpI con un Patto di Servizio, tranne se occupati o frequentanti corsi di studio, questi possano essere comunque inviati singolarmente ai CpI per sottoscrivere il Patto per il Lavoro. Al contempo, nei nuclei familiari indirizzati ai CpI possono esservi soggetti non tenuti a sottoscrivere il Patto per il Lavoro (minorenni, persone con disabilità, studenti). Tali situazioni si determinano anche perché in sede di prima convocazione presso il CpI o presso i servizi sociali possono emergere informazioni precedentemente non disponibili nella piattaforma informatica di gestione del Rdc.

Infine, il terzo gruppo *iii*) si compone di coloro che non sono tenuti a siglare né il Patto per il Lavoro, né il Patto per l’Inclusione Sociale. Si tratta in quest’ultimo caso di minorenni, di occupati, di frequentanti un regolare corso di studio, di titolari di PdC o di pensione diretta, di adulti di 65 anni e più e di persone con disabilità per le quali valgono semmai i diritti di collocamento mirato. Possono inoltre essere esentati i componenti con carichi di cura verso minori di tre anni o disabili/non autosufficienti. In generale, la maggior parte dei soggetti esclusi dagli obblighi di adesione al Patto di Lavoro o al Progetto di Inclusione Sociale risiedono in famiglie unipersonali (80% dei nuclei familiari i cui soggetti sono esonerati dagli obblighi). Inoltre, si tratta di persone che si trovano solitamente in forte condizione di necessità. Il 45% ha un ISEE pari a zero ed il 36% usufruisce del contributo aggiuntivo per il pagamento del canone di affitto.

I beneficiari di Rdc tenuti alla condizionalità (*i* e *ii*) si dividono quasi equamente tra coloro che vengono indirizzati ai CpI (44%) e coloro che vengono indirizzati ai servizi sociali (50%). Il restante 6% è stato indirizzato sia ai CpI che ai servizi sociali³⁷.

Vi sono anche in questo caso molte differenze tra le regioni: si va dal circa 60% dei nuclei inviati ai servizi sociali in Lazio e Puglia a poco più del 30% nelle Marche. In questo caso le differenze non seguono un *divide* tra Centro-Nord e Sud del Paese. Vi sono regioni settentrionali con una quota cospicua di beneficiari inviati ai servizi sociali (Liguria, Lombardia) e regioni meridionali con altresì una percentuale elevata (oltre alla Puglia, anche la Campania).

I soggetti in nuclei indirizzati ai CpI si possono suddividere a loro volta in tre categorie: *a*) i giovani tra i 18 e i 29 anni (inclusi coloro che appartengono a nuclei originariamente indirizzati ai servizi sociali), che corrispondono a poco più di un quarto (27%); *b*) gli adulti tra i 29 anni e i 64 anni considerati ‘vicini al mercato del lavoro’ perché beneficiari di NASpI o di altro ammortizzatore sociale oppure disoccupati da meno di due anni o ancora, sottoscrittori di un Patto di servizio negli ultimi due anni. Essi rappresentano circa il 52% degli individui indirizzati ai CpI; *c*) i ‘familiari’ adulti degli individui ‘vicini’ al mercato del lavoro, che vengono indirizzati ai CpI in automatico, durante la fase di *splitting*, pari a circa un quinto degli individui indirizzati ai

³⁷ Inizialmente si ipotizzava che circa il 37% dei nuclei sarebbe risultato senza obblighi di alcun genere, il 26% sarebbe stato almeno inizialmente avviato ai Patti per il Lavoro e il restante 37% ai Patti per l’Inclusione Sociale (Audizione dell’Ufficio Parlamentare di Bilancio in materia di Rdc e pensioni, 6 marzo 2019).

CpI (21%). Da sottolineare che circa la metà delle donne indirizzate ai CpI non ha mai lavorato in precedenza come dipendente o con un contratto di lavoro parasubordinato.

Anche i soggetti indirizzati ai servizi sociali possono a loro volta essere suddivisi in tre sottocategorie: a) i giovani tra i 18 e i 29 anni pari al 9%; b) gli adulti di età compresa tra i 29 anni e i 64 anni che rappresentano circa il 55%; c) gli esclusi dagli obblighi poiché di minore età (27%) oppure di età superiore ai 64 anni, disabili o studenti (9%). Quasi due terzi dei soggetti presi in carico dai servizi sociali non svolge un lavoro dipendente da oltre 2 anni e il 40% dei soggetti adulti non ha mai lavorato come dipendente.

Si evidenzia come al momento del primo contatto con i servizi sociali o con il CpI spesso i beneficiari risultino poco informati e consapevoli rispetto agli obblighi del RdC. Soprattutto non contemplanò l'eventualità di intraprendere un percorso di inclusione sociale, aspettandosi piuttosto una chiamata legata ad opportunità di lavoro. A fronte di reazioni molto diversificate, gli assistenti sociali riscontrano un'iniziale resistenza, soprattutto da parte delle famiglie precedentemente mai entrate in contatto con i servizi. Si evidenzia il problema della scarsa informazione al momento della presentazione della domanda e nella successiva fase di *splitting*: con l'eliminazione del servizio sociale come luogo di primo accesso – come avveniva con il ReI – numerosi beneficiari sono completamente all'oscuro degli obblighi nei confronti di un eventuale Piano di Inclusione Sociale. Motivarne l'adesione risulta molto complesso quando la convocazione avviene a distanza di tempo dalla domanda e gli utenti non hanno in precedenza avuto contatti con i servizi sociali. Inoltre, nei periodi di *lockdown* dovuto alla pandemia da COVID-19 i Patti per l'inclusione sociale così come l'elaborazione dei Patti di Lavoro hanno risentito in modo particolare dell'impossibilità di riunire l'intero nucleo familiare e/o i professionisti dell'equipe multidisciplinare. In questi periodi, anche le attività previste per i Patti di Inclusione 'semplificati' hanno subito rallentamenti o anche lunghe battute d'arresto in molti ATS.

Tra le difficoltà segnalate dagli assistenti sociali risalta poi l'estrema problematicità nel contattare i beneficiari a causa di recapiti telefonici o mail inesistenti o non raggiungibili o addirittura relativi ai CAF o agli enti di patronato presso cui è stata inoltrata la domanda di RdC, con successiva impossibilità di comunicare direttamente con le famiglie beneficiarie. In generale l'iter di verifica dei requisiti anagrafici a seguito dell'inoltro della domanda e le fasi amministrative per la presa in carico da parte degli assistenti sociali *case manager* e degli operatori dei Centri per l'impiego comportano numerose telefonate, mail, raccomandate, colloqui a distanza, raccolta di documentazione, verifica di dichiarazioni che spostano il focus dagli effettivi obiettivi di inclusione.

Una particolare attenzione merita la valutazione sulla collaborazione tra assistenti sociali e Centri per l'Impiego: la relazione tra i due ambiti non risulta sempre lineare, soprattutto a causa della mancata condivisione degli strumenti di valutazione dei beneficiari e per la relazione di separazione e autonomia tra i due servizi, contrariamente al rapporto di sequenzialità

chiaro che si era sviluppato invece in regime di ReI. Il coordinamento e la linearità delle azioni in base alle diverse competenze di servizi sociali e Centri per l'Impiego sono state anche complicate dalle caratteristiche degli strumenti informatici a disposizione dei due ambiti, rispettivamente GePI e MyANPAL. Per gli assistenti sociali la piattaforma GePI presenta diversi ostacoli legati alla rigidità delle operazioni previste, è stata soggetta a continui aggiornamenti che hanno causato lunghe interruzioni e comporta la necessità di compiere alcune forzature per adattare i casi alle impostazioni predefinite dall'applicazione.

Circa il 62% dei rispondenti ritiene che in generale i processi burocratici legati alla gestione dei casi RdC abbiano sottratto tempo alle attività *face-to-face* con i beneficiari. Gli assistenti sociali criticano in particolare l'impossibilità di registrare nella piattaforma tutte le informazioni relative alla presa in carico dei beneficiari e la lacunosa interoperabilità con altri sistemi informativi e gestionali fondamentali per il RdC, in particolare quelli dell'INPS e dei diversi Comuni di riferimento. Questi limiti hanno dato vita a prassi eterogenee di raccolta dati, basate su banche dati artigianali e soluzioni localizzate che rendono farraginoso lo scambio e la circolazione di informazioni cruciali.

Con il RdC la mutata gestione dei beneficiari crea uno sfasamento temporale tra le varie tappe del processo di presa in carico - erogazione del beneficio, controllo sui criteri di residenza, convocazione del nucleo familiare - che prima erano in capo ad un solo attore, il Comune, mentre ora sono divise tra INPS, Ambiti Territoriali Sociali, Centri per l'impiego e Comuni. Ne deriva, in particolare, una gestione meno efficace ed efficiente delle risorse e dei servizi attivabili per supportare i percorsi di inserimento sociale, perché risulta maggiormente complicata l'attività di programmazione da parte degli ATS e viene appesantito il coordinamento tra i vari soggetti che dovrebbero erogare i servizi.

Anche l'attivazione delle équipes multidisciplinari è resa ancora più complessa dalle difficoltà di formalizzazione dell'insieme delle figure professionali specialistiche chiamate a collaborare. L'attivazione effettiva dell'équipe richiede una disponibilità formale a farne parte da parte di tutte le figure professionali. Tale partecipazione 'riconosciuta' non sempre viene garantita poiché a monte non esistono accordi formali tra i servizi o addirittura alcune figure professionali non riconoscono il dovere istituzionale di partecipare ufficialmente ad attività previste dal RdC. Questo implica un forte dispendio di sforzi da parte degli assistenti sociali costretti a fare informazione e formazione alle figure professionali di altri servizi territoriali sui percorsi di inserimento sociale previsti dalla misura. Tuttavia, questi sforzi possono rivelarsi vani poiché in assenza di vero e proprio un dettato normativo vincolante il coinvolgimento delle altre figure specialistiche può facilmente venire disatteso.

Infine, per quanto riguarda i Patti di Lavoro, i beneficiari maggiorenni, di età inferiore ai 65 anni, non occupati, non frequentanti un regolare corso di studio e non in condizione di disabilità sono tenuti a rilasciare la

dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (DID) entro 30 giorni dal riconoscimento del beneficio. Sono esonerati da tale obbligo i componenti con carichi di cura, in riferimento ai minori di tre anni o ai disabili gravi e non autosufficienti. La DID precede la stipula del Patto di Lavoro che viene sottoscritto con i beneficiari valutati come più vicini al mercato del lavoro. A prima vista sembrerebbe che i servizi sociali non vengano coinvolti nell'iter che riguarda i beneficiari indirizzati alla stipula del Patto di Lavoro: il sistema informatico assegna tali beneficiari direttamente ai CpI sulla scorta di un indicatore di occupabilità; i CpI producono una 'profilazione quantitativa', basata su dati anagrafici e professionali, che ordina i beneficiari secondo una classifica dei rischi di permanenza nella condizione di non occupati. A seguire, con un'intervista di orientamento di base, si elaborano i profili di occupabilità. Tuttavia, a questo punto, nel caso in cui emerga un bisogno complesso e multidimensionale, i beneficiari sono rinviati ai servizi sociali, per la sottoscrizione del Patto per l'Inclusione Sociale. Oppure dell'intero nucleo familiare inviato ai CpI, alcuni componenti risultano adatti al Patto di Lavoro, altri componenti invece vengono re-indirizzati ai servizi sociali.

Il Patto di Lavoro solitamente prevede che i beneficiari si registrino in un'apposita piattaforma digitale, svolgano ricerca attiva del lavoro, accettino di partecipare a corsi di formazione, qualificazione professionale, auto-imprenditorialità, prendano parte ad eventuali colloqui di lavoro e prove di selezione e accettino almeno un'eventuale offerta di lavoro congrua in termini di distanza del luogo di lavoro rispetto alla residenza, in termini di aderenza alle proprie esperienze professionali e di adeguatezza in termini di retribuzione.

Una quota considerevole di assistenti sociali (68%) ha dichiarato che presso i servizi sociali venivano avviati i colloqui preliminari con i componenti dei nuclei beneficiari e a partire dai bisogni emersi da tali colloqui era compito dei servizi sociali attivarsi affinché i CpI prendessero in carico i beneficiari per la stipula del Patto di Lavoro. In altre parole, risultano confermate due dinamiche importanti che si collocano nel solco della precedente esperienza organizzativa del ReI, ma che non corrispondono a quanto previsto dalla procedura del RdC: lo *splitting* amministrativo fatto a monte per via informatica assegna ai servizi sociali nuclei di beneficiari (o componenti di tali nuclei) che in realtà risultano poi più adatti alla stipula dei Patti di Lavoro presso i CpI e viene altresì confermato che gli assistenti sociali sono chiamati ad un difficile e faticoso lavoro di 'attivazione' dei CpI affinché gli operatori di tali strutture fissino gli appuntamenti per i beneficiari ad essi rinviati. Nei casi in cui tra servizi sociali e CpI la collaborazione e le strategie organizzative e gestionali extra piattaforme GePI e MyANPAL siano consolidate, i beneficiari sono rinviati da una struttura all'altra in tempi relativamente brevi e con una certa fluidità. Ma nei casi in cui invece il livello di collaborazione con i CpI è giudicato scarso, il processo di assegnazione e il delicato passaggio ne risente in maniera negativa con lunghe attese e la ritrosia dei beneficiari, soprattutto alla luce del loro originario scarso livello di consapevolezza delle condizionalità.

Si stima che fino a giugno 2021, una quota intorno al 35% dei beneficiari tenuti alla stipula del Patto di Lavoro sia stata effettivamente presa in carico dai CpI (ANPAL, 2021). Oltre il 72% di tali beneficiari ha un livello di istruzione molto basso, non superiore all'istruzione secondaria di primo grado. Nelle regioni del Nord-Est, la quota dei beneficiari effettivamente presi in carico dai CpI è pari al 54,4% di coloro che sono tenuti al Patto per il Lavoro, mentre le regioni del Mezzogiorno presentano valori molto meno elevati, inferiori al 32% (ANPAL, 2021). Tuttavia, come sappiamo, queste regioni sono quelle che mostrano una platea molto più ampia di beneficiari. Circa gli esiti occupazionali dei beneficiari del RdC che hanno stipulato un Patto di Lavoro, CARITAS (2021) riporta che il 26% aveva ottenuto almeno un contratto di lavoro nel periodo successivo alla presentazione della domanda e che il 14% lo aveva ancora in essere a novembre 2020.

7.4. Conclusioni

Si potrebbe ipotizzare che chi si trova quotidianamente a lavorare con chi versa in condizioni di povertà, più o meno estrema, viva la frustrazione derivanti da politiche sociali monche, che continuano ad insistere pervicacemente, pur nella condivisibile ottica dell'attivazione della persona, solo dal lato dell'offerta di lavoro. Infatti, stante la oggettiva problematicità della configurazione del nostro sistema capitalistico – di carattere prevalentemente familiare, centrato sull'importanza delle relazioni e su una struttura medio-piccola incapace di assorbire grandi volumi di occupazione (Barca, 1999) – i provvedimenti intrapresi in campo di politica sociale per il contrasto alla povertà, hanno difficoltà ad attivare interventi capaci di coordinare la futura domanda di lavoro con l'attuale formazione della futura offerta di lavoro. Ne deriva che, troppo spesso, anche gli interventi che prefigurano l'accompagnamento progressivo al mondo del lavoro – borse lavoro, incentivi all'occupazione, contratti di formazione-lavoro e così via – finiscono per durare il breve spazio di tempo di vigenza di una misura, senza possibilità di tradurre queste esperienze in una vera e piena inclusione lavorativa e sociale.

Dai risultati della *survey* questo traspare laddove gli assistenti sociali indicano come misure principali di contrasto alla povertà quelle che 'facilitano l'inclusione e l'autonomia', che costituiscono circa un quarto delle indicazioni fornite. Il lavoro, appunto, costituisce questo strumento, come si è detto a proposito delle odierne politiche di inclusione sociale comunitarie e nazionali. Parimenti, tale opzione è accompagnata dalle misure di sostegno al reddito che, come detto, costituiscono tipicamente il provvedimento correlato all'attivazione lavorativa della persona (14,8%). Significativo, poi, che gli assistenti sociali abbiano indicato la necessità di prendere in carico (11,3%) e di fornire servizi di prossimità (10,8%), indicando come accanto al lavoro, cioè al capitale umano, frutto dello sviluppo di competenze considerate appetibili nel mercato del lavoro, sia necessario fornire alle persone un capitale sociale,

quale rete di sostegno che le accompagna e sostiene nel percorso di re-inclusione sociale e non le abbandoni al loro destino una volta incluse lavorativamente.

La rilevanza della questione lavorativa è emersa in maniera più chiara con l'introduzione del Reddito di Cittadinanza. Il progetto politico di questa misura attribuisce un ruolo cruciale ai Centri per l'Impiego e alla loro capacità di orientamento, di formazione, di sollecitazione dei comportamenti più appropriati. Nel modello ideal-tipico della misura, ai Centri per l'Impiego devono far riferimento le persone capaci di inserirsi nel mercato del lavoro lasciando alla rete dei servizi sociali locali le persone non immediatamente occupabili, con problematiche sociali e di salute più estese e severe.

Il problema risiede chiaramente nella difficoltà che comporta la decisione di mettere in sinergia due sistemi d'intervento: i Centri per l'Impiego, la rete dei servizi sociali locali. Il provvedimento, infatti, non precisa in modo adeguato quali siano i soggetti che devono certificare la distinzione tra le due forme di povertà, ma distingue sommariamente i nuclei familiari in cui è presente almeno un componente uscito da poco tempo dal mercato del lavoro o un giovane in cerca di prima occupazione come convocabili dai Centri per l'Impiego per stipulare il Patto per il Lavoro dai restanti nuclei che sono convocabili dai servizi sociali territoriali dei Comuni per stipulare il Patto per l'Inclusione Sociale. La sensazione è che la specializzazione di ruolo dei due sistemi – servizi sociali e Centri per l'Impiego – abbia avuto la meglio sul principio secondo il quale le misure di contrasto alla povertà debbano sempre modulare e quindi comunque far convergere le prospettive di emancipazione basate sulle capacitazioni sociali e quelle basate sulle capacitazioni. I gradi separazione e quindi di incomunicabilità tra servizi sociali e CpI in molte regioni italiane sono di un certo rilievo e richiedono quindi tempo e risorse finanziarie e professionali adeguate per essere superati. La rete dei servizi sociali può diventare il luogo in cui si riversano, o si rimpallano, le persone maggiormente problematiche o un'area accogliente di assistenzialismo per le persone non disponibili a occupare posti di lavoro molto distanti dalla propria residenza. Se la valutazione non è condotta con la dovuta perizia e professionalità, sulla base di criteri ben definiti, i rischi di discrezionalità, discriminazione ed esclusione sono molto elevati (Saraceno, 2019).

Centrale appare il ruolo che dovrebbe ricoprire il servizio sociale per trattare con i nuclei familiari un'effettiva promozione di tutte le persone che ne fanno parte, in particolare da un punto di vista di uguaglianza di genere e di attenzione ai più vulnerabili (bambini, persone diversamente abili, anziani) e di offerta di maggiore opportunità alle generazioni dei giovani in un paese come l'Italia segnato di forti divari e diseguali opportunità all'interno delle famiglie. La necessità così di ricorrere ad una complessa rete di interventi rimanda alla consapevolezza (e ciò non ci meraviglia) che la condizione di povertà è un fenomeno complesso, che non si spiega solo ed esclusivamente insistendo con una prospettiva economicista che, pur significativa e importante, limita il concetto di inclusione al solo lavoro – quindi al miglioramento del capitale umano – dimenticando la rilevanza che la rete sociale,

individuale e istituzionale (il cosiddetto capitale sociale), riveste nel favorire i percorsi di inclusione lavorativa e di sostegno nei casi di difficoltà, momentanea o permanente.

Cambiare le priorità e gli obiettivi per indirizzarli in maggior misura verso l'inclusione sociale delle persone in condizione di povertà significa, sostanzialmente, sacrificare gli impegni di spesa a favore di altri gruppi sociali (Ranci Ortigosa, 2018). Considerate le risorse disponibili, il rischio è che per le persone in condizione di povertà più severa non si costruiscano percorsi di inclusione sociale efficaci. Gli assistenti sociali che lavorano nelle periferie delle nostre città sanno bene che le povertà più severe e con minor probabilità di superamento di questa condizione sono quelle comprese tra processi di esclusione sociale e processi di integrazione concentrati in quartieri degradati. Spesso queste relazioni di quartiere creano una pressione 'verso il basso', rinforzano valori e stili di vita che rendono difficile un migliore inserimento sociale: le azioni che possono aiutare le persone ad uscire dalla povertà, come l'istruzione e/o il lavoro, si trovano quasi sempre al di fuori della comunità più ristretta (Siza, 2018). Gli interventi individuali di sostegno al reddito e i progetti individuali di inclusione possono costituire un supporto, ma accanto ad essi è necessario che gli operatori sociali propongano e sollecitino interventi collettivi che concentrano nelle aree più povere una pluralità di azioni, che coordinano politiche sociali e politiche del lavoro, interventi urbanistici, di tutela della salute, opportunità di istruzione, misure organiche a favore dell'infanzia. In questo contesto il servizio sociale è chiamato a mettere in campo tutte le sue capacità per diventare un effettivo strumento di cambiamento che possa accompagnare le situazioni prese in carico verso un reale cambiamento in un'ottica promozionale. Il ritardo storico e disomogeneo di costruzione di una rete di servizi sociali territoriali ha molto influito sul fatto che sia con il ReI che con il RdC gli assistenti sociali ritengono di non aver potuto esprimere al massimo tutte le loro potenzialità di presa in carico e di lavoro di rete.

Riferimenti bibliografici

- Alleanza contro la povertà in Italia, (2019). [*Il reddito di inclusione \(Rei\). Un bilancio. Il monitoraggio della prima misura nazionale di contrasto alla povertà*](#), Santarcangelo di Romagna, Maggioli.
- Arlotti, M. (2016). «[La storia infinita. L'ISEE fra riforme, sentenze e cambiamenti in corso](#)», *Politiche Sociali*, 2, 363-70
- Audizione informale dell'Ufficio parlamentare di bilancio, (2019). [*DDL n. 1637 – Conversione in legge del DL 28 gennaio 2019, n. 4 recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni. Intervento del Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio Alberto Zanardi*](#), 6 marzo, Ufficio parlamentare di bilancio.

- Barca, F. (1999). *Il capitalismo italiano. Storia di un compromesso senza riforme*, Donzelli, Roma.
- Campanini, A. (2002). *Gli ambiti di intervento nel servizio sociale*, Carocci, Roma.
- D'Emilione, M., Giuliano, G., Grimaldi A., (2020). «[La collaborazione tra professionisti e operatori sociali nelle politiche a contrasto della povertà. Il ruolo dell'équipe multidisciplinare](#)», *Counseling*, 13, 2, 16-41.
- Dworkin, R. (1982). *I diritti presi sul serio*, il Mulino, Bologna.
- Fargion, S. (2013). *Il metodo del servizio sociale. Riflessioni, casi e ricerche*, Carocci, Roma.
- Ferrera, M. (2019). *Le politiche sociali*, il Mulino, Bologna.
- Filippini, S. (2020). *Nuovo codice deontologico dell'assistente sociale: le responsabilità professionali*, Roma, Carocci.
- Folgheraiter, F. (2016). *Scritti scelti: Teoria e metodologia di social work*, Erickson, Milano.
- Fraser, N., Honneth, A. (2007). *Redistribuzione o riconoscimento? Lotte di genere e disuguaglianze economiche*, Meltemi, Milano.
- Honneth, A. (2017). *La libertà negli altri. Saggi di filosofia sociale*, il Mulino, Bologna.
- Lusignoli, L. (2018). «L'attuazione in cifre: beneficiari e servizi sociali alla prova dei fatti», in CARITAS (a cura di), *Povert  in attesa. Rapporto 2018 su povert  e politiche di contrasto in Italia*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, pp. 221-43.
- Mandrone, E., Marocco, M. (2019). «[Reddito di cittadinanza e servizi per il lavoro](#)», *Economia & lavoro*, 2, 63-82.
- Martinelli, F., Anttonen, A. M tztke, M. (2017). *Social Services Disrupted. Changes, Challenges and Policy Implications for Europe in Times of Austerity*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Menon, M., Perali, C. F., Polin, V. (2016). «[Il nuovo indicatore della situazione economica equivalente:   una vera riforma?](#)», *Rivista di Politica Economica*, 105 (10-12), 305-50.
- MLPS, (2018). *Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povert  2018-20*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Roma.
- Nesti, G., Graziano, P. (2021). «[La rete del welfare locale](#)», in CARITAS (a cura di), *Lotta alla povert . Imparare dall'esperienza, Migliorare le risposte. Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza*, Edizioni Palumbi, Editoria della speranza, Teramo, pp. 89-117.
- Rosina, B, Sicora, A. (2019). «[Comprendere la violenza a danno dei professionisti dell'aiuto per migliorare la qualit  dei servizi e delle politiche sociali. Riflessioni conclusive](#)», in A. Sicora, B. Rosina, (a cura di), *La violenza contro gli assistenti sociali in Italia*, Franco Angeli, Milano, pp. 239-43.
- Sen, A. K., Stiglitz, J. E., Fitoussi, J. (2010). *La misura sbagliata delle nostre vite. Perch  il PIL non basta pi  per valutare benessere e progresso sociale*, Rizzoli Etas, Milano.
- Sicora, A. (2103). *La violenza contro gli operatori dei servizi sociali e sanitari*, Franco Angeli, Milano.

- Tilli, C., Notarfonso, I., Primavera, M. C. (2019), «Conta chi conta. L'utilizzo del tempo professionale nel servizio sociale fra carico e riflessività», in SocISS (a cura di), *[II Conferenza Italiana sulla Ricerca di Servizio Sociale](#)*, pp. 157-59
- Tousijn, W. Dellavalle, M. (2017). *[Logica professionale e logica manageriale. Una ricerca sulle professioni sociali](#)*, Il Mulino, Bologna.
- Van Parijs, P., Vanderborght, Y. (2017). *[Basic income. A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy](#)*, Harvard University Press, MA. Cambridge.